Ozan Bingöl

OBEZ DEVLET

DEVLETİ BESLEYENLER
DEVLETTEN BESLENENLER

2. BASIM

sia

Ozan Bingöl

Ozan Bingöl 1981 yılında Sivas ilinin Kangal ilçesinde dünyaya geldi. İlkokul ve ortaokulu Sivas'ta tamamlayıp lise eğitimine İzmir'de devam etti. 1998 yılında girdiği Gazi Üniversitesi'nden 2002 yılında mezun oldu. Sonrasında yurtdışında master ve doktora aşamasını tamamladı. Halen bir üniversitede öğretim görevlisi olarak ders vermektedir.

Ozan Bingöl, ülkemiz için güzel yarınlar istediğini söyleyerek ödediğimiz vergilerin her kuruşunun doğru yerlere harcandığını görmeye çabalayacak bireylerden oluşan bir toplum hayaliyle vergi bilincinin ve farkındalığının oluşması için çalışıyor, Türkiye'de vergi bilincinin kökleşmesine hizmet etmek istiyor. Demokratik ve özgür yarınlara bu sayede kavuşulacağına inanıyor. Dileği, verdiği "oy"un ve "vergi"nin peşine düşen, bilinçli, özgür, demokrasinin ve adaletin egemen olduğu bir toplumda yaşamak.

Daha önce yayımlanmış 6 kitabı bulunan Ozan Bingöl, özellikle son dönemde kaleme aldığı "Vergi Sistemini Anlama Kılavuzu" ve "Kontrolsüz Güç" (Sia Kitap, 2021) kitapları ile ülkede vergi bilincinin oluşmasına katkı sunmuş ve sunmaya da devam etmektedir.

Sia Kitap: 155
Araştırma-İnceleme: 5

Obez Devlet / Devleti Besleyenler Devletten Beslenenler
Ozan Bingöl

1. Basım: Ocak 2022
2. Basım: Şubat 2022
ISBN 978-625-7266-88-8
Yayıncı Sertifika No: 45101

Genel Yayın Yönetmeni: ***İlknur Özdemir***
Yayına Hazırlayan: ***İlknur Özdemir***
Son Okuma: ***Hasan Basri Başkaya***
Kapak Tasarımı: ***Mehmet Mete***
Grafik Tasarımı ve Uygulama: ***Yeşim Ercan Aydın***

Baskı ve Cilt:
Optimum Basım San. ve Tic. Ltd. Şti.
Tevfikbey Mah. Dr. Ali Demir Cad. No: 51/1 39295
Tel: 0(212) 463 71 25 Küçükçekmece - İstanbul
Sertifika No: 41707



SİA KİTAP
Feneryolu Mah. Bağdat Cad. No: 115/2
C Blok D: 2 Kadıköy - İstanbul 34724
Tel: 0(216) 550 1881 Faks: 0(216) 337 81 81

www.siakitap.com.tr | bilgi@siakitap.com

Ozan Bingöl

OBEZ DEVLET

DEVLETİ BESLEYENLER DEVLETTEN BESLENENLER



İÇİNDEKİLER

Tablolar Listesi

Şekiller Listesi

ÖNSÖZ

Devletin harcamaları vatandaşın vergileri ile finanse edilir. Bu yüzden, sorumluluk sahibi vatandaşların devlet tarafından yapılan her bir delikli kuruş harcamanın hesabını sorma hakkı vardır. Modern toplumlarda bu hakkın kullanımı *"bütçe hakkı"nın* gelişmesi, kamu harcamalarında ve devlet yönetiminde şeffaflığın artması ile mümkün olmuştur. Bütçe hakkının gelişmesiyle birlikte *vergi-oy-demokrasi* süreci sağlıklı bir şekilde işlemiştir.

Bu kitap, *"demokrasi üçlemesi"* olarak düşündüğüm serinin ikinci kitabıdır. Üçlemenin birincisi olan *Kontrolsüz Güç'te*, neye, ne kadar vergi ödediğimizi, vergi sistemimizdeki çarpıklıkları, idareye kontrolsüz bir şekilde vergileme gücü veren ve bütçe hakkını işlevsiz kılan durumlara ve daha fazlasına yer vermiştim. Kitabın tüm yazım sürecinden çıkardığım temel sonuç şuydu: *"Bir ülkede vergi bilinci gelişmeden demokrasi bilinci gelişemez."*

Bu kitapta ise vergilerimizin nerelere, kimlere, ne kadar ve nasıl harcandığını rakamlarla ve uzun dönemi kapsayan verilerle ortaya koymaya çalıştım. Tüm bu çalışma sonucundaki veriler, bulgular, bilgiler, raporlar beni sevimsiz bir varlığa götürdü: *"Obez Devlet"*e.

Kontrolsüz Güç kitabımızda "devleti besleyenleri" görmüştünüz. *Obez Devlet*'te ise "devletten beslenenleri", başka bir deyişle devleti obezleştirenleri ve bununla ilgili uygulamaları göreceksiniz. Bu kitap, kamu harcamalarındaki israfa, usulsüzlüklere, öngörüsüzlüğe, plansızlığa, yolsuzluğa, rant kollama faaliyetlerine ve bazı durumlarda kamu kaynaklarının "ganimetçi" bir yaklaşım ile yağmalanmasına kadar giden uygulamalara dikkat çekiyor.

Baştan kabul ediyorum, *Obez Devlet*'i okurken *Kontrolsüz Güç* kitabında üzüldüğünüzden daha fazla üzülecek, daha fazla kızacaksınız. Heba edilen milyarlarca lirayla bu ülkede hangi projelerin hayata geçirilebileceğini hayal edip hayıflanacaksınız. Devlet obezleşirken, kimlerin varsıllaştığını, kimlerin yoksullaştığını, besleme basın ve devlete göbekten bağlı sivil toplumla demokrasi yolunda neden ileri gidemediğimizi anlayacaksınız.

İyi okumalar...

GİRİŞ

"Obez Devlet" kavramı maliye literatüründe yer almaz, ama bu kitapla birlikte literatüre dahil olacağını düşünüyorum.

"Obez Devlet" nitelemesini bir metafor olarak kullanıyorum. Kocaman bir göbeği taşımaktan yorulmuş ve takati kalmamış incecik bacakları olan; israfın, hantallığın, öngörüsüzlüğün, liyakatsizliğin, yolsuzluğun, rant kollamanın temel karakter haline geldiği devlet yapısına işaret ediyor. Cismen büyük, ama güçsüz, hantal bir yapı anlamına geliyor.

"Obez Devlet" nitelemesi, devlet mefhumunu önemsizleştiren, küçük gören bir anlayışı temsil etmiyor. Devletin bağırsaklarına yerleşmiş parazitlerin, devlet kaynaklarını kendisi, yakınları ve yandaşları için kullananların ortaya çıkardığı israf, yolsuzluk, hukuksuzluk, liyakatsizlik sonucu devletin geldiği bu çarpık yapıya işaret ediyor. Bu anlamda "Obez Devlet" nitelemesi ile yaptığımız eleştiri ve ortaya koyduğumuz görüşler bu sevimsiz ve değiştirilmesi gereken düzene ilişkindir.

Vatandaşlar olarak pek çok kaynaktan devlete finansman sağlıyoruz, başka bir deyişle devleti besliyoruz. Örneğin;

- 2002-2021/10 döneminde sadece merkezî yönetim bütçesi üzerinden vergilerimizle devlete aktardığımız kaynak tutarı 6 trilyon 489 milyar 690 milyon TL'dir.
- 2002-2021 döneminde özelleştirmeden dolayı devletin kasasına aktarılan tutar 62,9 milyar dolardır.
- 2003 yılından 2021 yılı Ekim sonuna kadar olan dönemde devletin brüt borç stoku 1 trilyon 985 milyar 492 milyon TL artmıştır. Gelecekteki vergilerimiz de peşinen harcanmıştır.

- Son yıllarda işsizlik fonunun üçte biri erimiştir.
- Merkez Bankası'nın ihtiyat akçesine bile el atılmıştır.
- Dere yataklarına yapılan yapıların dahi affedilmesi pahasına hazinenin kasasına tek seferlik af gelirleri konulmuştur.
- Vergi afları ve yapılandırma ile pandemi döneminde vatandaşın cebindeki son kuruşlar alınmaya çalışılmıştır.

Peki, bizler vatandaş olarak devlete oluk oluk kaynak aktarırken, bu kaynaklar nerelere, kimlere, nasıl harcanmıştır? Başka bir deyişle devletten beslenenler, devletin obez, hantal, büyük ama güçsüz olmasına neden olanlar kimlerdir? Bu kitap boyunca bunları anlatmaya çalıştım. Ama anlatılanların denizde katre olduğunun da farkındayım.

OBEZ DEVLET NEDİR?

"Obez Devlet'in porsiyonları büyüdükçe dar gelirli vatandaşın porsiyonlarının küçülmesi kaçınılmazdır..."

Sağlıklı bir yaşam sürdürmek için, alınan enerji ile harcanan enerjinin dengede tutulması gerekir.

"Obezite", sağlık alanına ilişkin bir terim olup besinlerle alınan enerjinin harcanan enerjiden fazla olması ve fazla enerjinin vücutta yağ olarak depolanması sonucu ortaya çıkan, yaşam kalitesini ve süresini olumsuz yönde etkileyen bir hastalıktır.

"Ozan Hocam, devletin obezi mi olurmuş?" diyenleri duyar gibiyim. Evet olur. Ama önce, "Obez Devlet" kavramı ile neyi kastettiğimizi ortaya koyalım.

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan 24 Ekim 2017'de yaptığı grup konuşmasında aşağıdaki cümlelerle **"Obez Devlet"** kavramını ortaya atmıştır. Böylece bu kitabın ismine de ilham kaynağı olmuştur.

"Hâlâ obez bir devlet yönetimine sahibiz. Devletin büyük olması, güçlü olması farklıdır, obez olması, hantal olması, verimsiz olması daha farklıdır. Obezlikten devletimizi kurtarmanın şart olduğunu belirtmemiz gerek."

Sayın Cumhurbaşkanı tarafından yapılan **"Obez Devlet"** nitelemesiyle kamudaki israfa, verimsiz yatırımlara, liyakatsiz bürokrasiye dikkat çekilmiştir. Devletin büyürken hantallaşması, verimsizleşmesine vurgu yapılmıştır.

Obez Devlet, her geçen gün daha fazla kaynak tüketen ama bu kaynakları toplum yararına dönüştüremeyen, göbeği büyüyen, kasları değil yağları artan devlettir. Hantaldır, verimsizdir, israfın kaynağıdır. Çok daha fazla tüketirken daha az ürün ortaya çıkarmaktadır.

Obez Devlet'in kamu maliyesi kapsamındaki sonucu; vergiler artarken sunulan hizmetlerin aynı oran ve kalitede artmaması veya kalitesinin düşmesidir. Vatandaş devlete yaptığı katkının karşılığını alamamaktadır.

Büyüyen Devlet, Obez Devlet

Teknolojik gelişmeler, sosyal devlet anlayışı, devlete yüklenen görev ve sorumluluklardaki genişlemeye bağlı olarak devletin ekonomideki büyüklüğü artış trendi içindedir. Hatta bu konu Wagner Kanunu olarak bilinen bir görüşle de şöyle ifade edilmiştir:

Alman iktisatçı Adolph Wagner, gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen gelir arttıkça, sosyal gelişmelere paralel olarak bu ülkelerde kamunun ekonomi içindeki payının büyümesinin kaçınılmaz olduğunu ileri sürmüştür. Bu görüş zaman içinde kamu harcamalarındaki artış eğilimini açıklamaya yönelik teorilerden birisi haline gelmiş ve *Wagner Kanunu* olarak isimlendirilmiştir. *Wagner Kanunu*'na göre, kamu harcamalarındaki artış, millî gelirdeki artıştan daha hızlıdır.

Wagner Kanunu, kamu harcamalarındaki artışı, devlet faaliyetlerindeki artış ve bu faaliyetlere yenilerinin eklenmesiyle açıklamaktadır. Bu açıklamalar bizi *"büyük devlet"* ile *"Obez Devlet"* arasındaki farka götürmektedir.

Devlet, vatandaşlarına günün ihtiyaçlarına ve gelişmelerine bağlı olarak, sosyal devlet anlayışı ile daha fazla hizmet götürmek için daha fazla harcama yapıyor ve bu nedenle toplam ekonomi içindeki hacmi büyüyorsa bu durumda "büyük veya büyüyen devlet"ten bahsedebiliriz. Ancak, devletin büyümesi, toplumun genelinin yararına olmayacak bir şekilde gerçekleşiyor, yanlış politikalarla kamu kaynakları birilerine yönlendiriliyor veya israf ediliyorsa, küçük bir azınlığın porsiyonu büyürken, büyük bir çoğunluğun porsiyonu küçülüyorsa bu kez "büyük devlet"ten değil "Obez Devlet"ten bahsetmeye başlayabiliriz.

Nasıl 190 cm boyunda, çevik ve spor yapan birinin 90 kilo olması sağlık işaretiyken, 160 cm boyundaki göbekli, tıknaz birinin 90 kilo olması sağlık sorunu olasılığını akla getiriyorsa; devletin ekonomi içindeki yeri daha küçük de olsa; politika öncelikleri yanlış ise, kötü yönetim varsa, kamu gelir ve harcama politikaları gelir dağılımını düzeltici değil, bozucu yöndeyse, kamusal harcamalar verimsizse, israf yüksekse, burada devlette obezite sorunuyla karşı karşıya olduğumuzu söylemek mümkündür.

Tablo 1: Kamu Harcamalarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya (GSYH) Oranı

Ülkeler	2019 (GSYH-%)
Fransa	55,3
Finlandiya	53,26
Belçika	52,04
Norveç	51,47
Danimarka	49,24
İsveç	49,06
İtalya	48,61
Avusturya	48,42
Almanya	45,17
İspanya	42,05
Hollanda	41,87
İngiltere	41,01

Kaynak: OECD; https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart

Yukarıdaki devletlerin ekonomideki yeri gerçekten ciddi büyüklüktedir. Toplam kamu harcamaları millî gelirin %40'ının üzerindedir. Bu ülkelerin ekonomi içindeki payının büyüklüğüne bakarak "obez", "fazla kilolu" olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Aşağıdaki birkaç gösterge bunun nedenini açıklamaya yardımcı olacaktır.

Tablo 2: Sosyal Devlet Harcamalarının GSYH'ye Oranı, Seçilmiş Ülkeler ve Türkiye (2017)

Ülkeler	İşsizlikle Mücadele Harcamaları/ GSYH (%)	Ülkeler	Aile Yardımları/ GSYH (%)	Ülkeler	Hastalık, Sakatlık ve Mesleki Yaralanma Nedeniyle Gelir Kaybı Olanlara Yardımlar/ GSYH (%)
Finlandiya	1,935	Danimarka	3,405	Danimarka	4,901
Belçika	1,821	İsveç	3.395	Norveç	4,396
İspanya	1,607	Lüksemburg	3.297	İsveç	3,836
Fransa	1,551	İzlanda	3,268	Finlandiya	3,196
Hollanda	1,083	Norveç	3,242	İzlanda	3,008
Avustralya	1,03	İngiltere	3,233	Belçika	2,962
İrlanda	0,996	Fransa	2,88	Hollanda	2,862
Almanya	0,844	Finlandiya	2,867	İsviçre	2,861
OECD Ort.	0,587	OECD Ort.	2,115	OECD Ort.	2,022
Türkiye	0,263	Türkiye	0,479	Türkiye	0,484

Kaynak: OECD istatistikleri

Bütçeden yapılan işsizlikle mücadele, aile yardımları ve toplumun nispeten zayıf kesimlerine yapılan gelir kaybı yardımlarının millî gelire oranı açısından Türkiye son sıralardadır. OECD ortalamasının çok altında, bazı göstergelerdeyse diğer ülkelerin onda birinden daha düşük sosyal nitelikli harcama yapmaktadır.

Devlet Nasıl Obez Olur?

Obez Devlet'e giden hastalıklı sürecin en önemli nedeni kötü ve yozlaşmış yönetimdir. Yolsuzluk, yozlaşma, iltimas, nepotizm, rant kollayıcılığı, israf, lüks, şatafat, kuralsızlık, kamu ihalelerinde istisna bolluğu Obez Devlet'e giden yola döşenmiş taşlardır. Bütün bunlar sonucunda Obez Devlet'te aşağıdaki semptomların görülmesi kaçınılmazdır:

- Makam aracı saltanatı,
- Makam odası tefrişat düşkünlüğü,

- Temsil ve ağırlama giderleri,
- Bankamatik memurları,
- Gereksiz yurtdışı ziyaretleri,
- Öngörüsüz, verimsiz veya düşük verimli yatırımlar,
- İhtiyaca göre değil, müteahhide göre ayarlanan işler,
- İşe göre adam değil, adama göre iş ve makam ihdasları,
- Belediye konserleri,
- Kurum bütçesinden ziyafetler,
- Birden çok yerden maaş alan, makam kollayıcısı kamu bürokratları,
- Hak edilmeden yazılan fazla mesailer,
- Kamusal kaynakların, taşınmazların yandaş medya, vakıf ve derneklere aktarılması,
- Etkin işlemeyen ihale sistemi nedeniyle yüksek maliyetlerle mal ve hizmet alımları,
- Sürekli ve orantısız büyüyen kamu teşkilatı,
- Kiralanan bina masrafları,
- Kamu kaynaklarına hızla konmak için oluşturulmuş sivil toplum oluşumları,
- Koordinasyonsuz, plansız yapılan altyapı nedeniyle yaz-boz tahtasına dönen yatırımlar,
- Liyakatsiz bürokrasinin kamuya verdiği tahribat.
- ...

Dönemin Başbakanı Binali Yıldırım, tasarruf yılı açılışında;

"2018 yılını tasarruf yılı ilan ediyoruz. Ama tasarrufa biz önce kamudan başlayacağız. Yeni araç alımı yok, kapattık dükkânı. Şaşaa, debdebe bitiyor artık."

açıklamasını yapmıştı.

Adalet ve Kalkınma Partisi Eski Milletvekili Burhan Kuzu kamudaki israfı anlatmak için kelimelerin aciz kaldığını aşağıdaki cümleyle ortaya koymuştu:

"Yav bu devlette öyle israflar var ki, öylesine masraflar var ki, anam anam anam anamm!"

Adalet ve Kalkınma Partisi Kurucusu ve Eski Meclis Başkanı Bülent Arınç'ın şu sözleri ise her mükellefin dükkânın duvarına asılası cinsten:

"İsrafın önünü alabilsek, sizden vergi toplamamıza gerek kalmazdı."

Garson Devletten Obez Devlet'e

Türk siyasetinin önemli figürlerinden rahmetli Necmettin Erbakan'a göre, ***"Halk devlete değil, devlet halka hizmet etmeli"***ydi. Bu yaklaşıma göre devlet, "garson devlet" olmalıydı.

Devletin garson mu, obez mi olacağı; şefkatli mi, zalim mi olacağı onu yönetenlerin zihniyeti, güç algısı ve gücü elinde bulundurmasından doğrudan etkileniyor. Tabii, yönetme yetkisini iktidara devreden zümrenin algı, anlayış ve bilinç düzeyiyle de doğrudan ilgili bir durum söz konusudur.

ÖNCE DEVLETLE TANIŞALIM

"Devlet benim."
XIV. Louis

Devlet Nedir?

"Devlet" kelimesi dilimize Arapçadan geçmiştir. Devlet'in sözlük anlamı, toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal örgütlü bir ulusun ya da uluslar topluluğunun oluşturduğu tüzel varlıktır.

Kelimenin; "büyüklük, mevki", "mutluluk", "talih" gibi mecaz anlamları da vardır[1]. Kitapta devlet kavramını, hukuki ve siyasi anlamda tanımlanan şekliyle kullanacağım.

Ancak "devlet" olgusuna bakış, sözlükteki kadar net değildir. Hep birlikte soralım:

- Devlet, Thomas Hobbes'un tanımladığı *"İnsan insanın kurdudur"* deyişine son vermek için yapılan toplum sözleşmesinin sonucu mudur?
- İnsanlar, haklarını ve özgürlüklerini, düzen ve güvenlik için Leviathan isimli ejderhaya mı emanet ettiler?
- Devlet, kendi kendine hizmet eden ve sürekli kendisini geliştiren bir ejderha mıdır?
- John Locke'un yaklaşımı ile devlet özgürlüklerimizin güvencesi olsun diye mi var?
- Yoksa insanların bir arada güven ve huzur için yaşamasının teminatı mıdır?

1 Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, "Devlet"

- Devlet, kuvvetlinin zayıfı ezmesini meşrulaştıran bir aygıt mıdır?
- Devlet, kuvvetlilerin çıkarlarını gözetmek ve sürekli korumak amacıyla mı kurulmuştur?
- Yoksa güçsüzlerin, kimsesizlerin hamisi, adaletsizlikleri giderme aracı mıdır?
- Devlete yön tayin eden politik karar alma sürecinde güç kimin elindedir?
- Devlet, toplumdaki güçsüz konumda olan grupları, kamu yararı için korumak amacıyla; gruplar arasında dengeleme ve hakemlik görevi mi yapmaktadır, yoksa devlet aygıtına hâkim bir sınıfın çıkarına mı hizmet etmektedir?
- Demokrasi, vatandaşların devlette söz sahibi olduklarına inandıkları, fakat gerçekte böyle olmayan hayali bir durum mudur?
- Devletin toplumun genelinin çıkarlarını esas alan bir yapıda kurgulanması kadar, belli kesimlerin, küçük bir güçlü azınlığın kendi çıkarlarını öncelediği bir şekilde de kurgulanması mümkün müdür?

Devletin ortaya çıkışı, meşruiyetinin kaynağı, amacı ve faaliyetlerine ilişkin yukarıdaki ve benzeri diğer sorular, devlet felsefesi, kuramları, tarihi ile ilgilenen filozoflar, akademisyenler ve düşünürler tarafından binlerce yıldır tartışılmaktadır. Ben bu tartışmalara girmeyeceğim. Zaten uzmanlığım da değil. Sizi; hava gibi, su gibi her gün vergilerle, kurallarla, cezalarla, hizmetle, kanunlarla, politikalarla, polisiyle, jandarmasıyla, memuruyla, okuluyla, hastanesiyle, cezaeviyle karşı karşıya geldiğimiz, hissettiğimiz "devlet" olgusunun harcama boyutu ile tanışmaya davet edeceğim. Bu kapsamda da "Obez Devlet" kavramını örnekleriyle açıklayacağım.

Türkiye'de Devlet Deyince Ne Anlaşılmalı?

Devlet aygıtı insan vücudunun kılcal damarları, sinir sistemi gibi toplumun, ülkenin her yanını sarmıştır, sarmak durumundadır.

Aslında nefes alırken, yürürken, yerken, içerken, araba sürerken kısacası doğarken, yaşarken ve ölürken hep devlet aygıtının organları, kurum ve kurallarının çizdiği çerçeve içinde ve onun kontrolünde yaşarsınız.

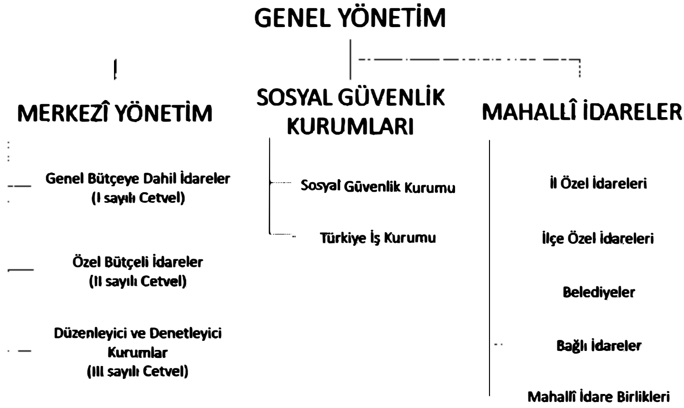
Bugün geldiğimiz noktada;

- Devlet, güç kullanma meşruluğunu ve tekelini elinde tutan bir tüzel kişiliktir.
- Devlet, toplumdaki en üstün otoritedir. Kural koyar, sizi uygulamaya zorlar, uymayanları cezalandırır.
- Devlet, gelirinizin, kazancınızın, malınızın bir kısmına vergi adı altında el koyar.
- Devlet, topladığı vergi ve diğer gelirleri, iktidarın tercih ve politikaları çerçevesinde harcar.
- Devlet eğitim kurumları ile neyi, nasıl öğreneceğinizi, neyi öğrenmemeniz gerektiğini, neyin iyi, neyin kötü olduğunu size dikte eder.
- Devlet; gücün, zenginliğin, makamların nasıl ve kimler tarafından paylaşılacağını belirler.
- Gelir dağılımını, vergi yükünü tayin eder.
- İhaleleri kimin alacağı konusunda son sözü söyler.

Dolayısıyla "devlet", toplumun bir yansıması olduğu kadar, toplumu şekillendiren bir aygıttır da.

"Obez Devlet'i" tanımadan önce devletle tanışalım istedik. Devletin, tüzel kişiliğinin ve kurumlarının varlığını sürdürebilmesi için paraya, dolayısıyla da bütçeye ihtiyacı vardır. Nasıl vücudumuzdaki organların hayatiyeti kan yoluyla iletilen besinlere bağlı ise, devlet organları da ödeneğe, paraya, finansmana ihtiyaç duyarlar. Bunları niçin söylüyorum? Devleti tanımak için bütçe türlerine bakma yöntemini önereceğim de onun için. Bütçe sistemine bakın. Devleti görürsünüz. Tabii alt kırılımlar ve ayrıntıları da önemli. Aşağıda devleti oluşturan kurumların genel çerçevesini sunuyorum.

Şekil 1: Bütçe İtibarıyla Devlet Yapılanması



Bu çerçeve içinde yer alan kurumlar kademe kademe ağ gibi genişler. Örneğin; yukarıdaki devlet yapılanması içinde Cumhurbaşkanlığı; Genel Yönetim – Merkezî Yönetim – Genel Bütçeye Dahil Daireler sınıflandırmasının altında yer alır. Cumhurbaşkanlığı'na bağlı onlarca birim, onların altında onlarca genel müdürlük, daire başkanlığı, başkanlık ve benzeri yapılar vardır. Bu durum hemen her üst birim, bakanlık, başkanlık için de geçerlidir. Bu yapıların bir de merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yurtdışı teşkilatı söz konusudur.

Mahallî idarelere baktığımızda;

– 30 adet Büyükşehir Belediyesi,
– 51 adet İl Belediyesi,
– 519 Büyükşehir İlçe Belediyesi,
– 403 adet İlçe Belediyesi,
– 387 adet Belde Belediyesi

olmak üzere toplam 1.390 adet idari yapı görürüz. Bunların altında başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, şefler... uzar gider. Her birimde o kadar çok başkanlık vardır ki bir belediyeye girdiğinizde herkesin birbirine *"Başkanım"* diye hitap etmesine şaşırmayın derim.

Burada "devlet" mefhumunun, kafamızda somutlaşmasına çalışıyorum ki, devlet tüzel kişiliğinin nasıl obez olabileceğini anlatabileyim ve hep birlikte anlayabilelim.

HARCAMA TABLOSU VE KAMUDA İSRAF

"Ülkeyi sevk ve idare edenler vatandaşın her delikli kurşunun hesabını vermekle, vatandaşlar ise bunun hesabını sormakla yükümlüdürler."

Kamuda bir mal veya hizmetin alınmasına karar nasıl verilir? Tercihler nasıl şekillenir? Kamu alımlarında ve işlerinde israf ve verimsizlik neden yüksektir? Milton Friedman'ın harcama tablosu bu soruların içinde barındırdığı pek çok hususa ışık tutuyor.

Milton Friedman, Tercih Özgürlüğü *(Free to Choose)* isimli kitabının 4. bölümünde dört tür harcamadan bahsetmektedir. Parayı veren, parayı harcayan ile paranın harcandığı şeyden yararlananın farklılaştığı durumlarda fiyat ve kalite beklentisinin ne şekilde değiştiğini ortaya koymaktadır.

Friedman bu harcama tablosunda aslında temel olarak şu soruya cevap arıyor: ***"Kim, kimin parasını, kim için harcarsa nelere (fiyat-kalite) dikkat eder?"***

Friedman'ın dört tür harcamadan bahsettiği tabloda, parayı harcayan ile paranın harcandığı şeyden yararlananın farklılaştığı durumlarda fiyat ve kalite beklentisinin ne şekilde değiştiği ortaya konulmaktadır.

Şekil 2: Milton Friedman'ın Harcama Tablosu

	Friedman Harcama Matrisi	Kimin İçin Harcıyorsunuz?	
		Kendiniz için	Başkaları için
Kimin Parasını Harcıyorsunuz	Kendinizin parasını harcadığınınızda	Fiyat ve kalite birlikte dikkate alınır.	Fiyatın düşük olması önemsenir, ama kalite önemsenmez.
	Başkasına ait parayı harcadığınızda	Fiyat önemsenmez, en kalitelisi/pahalısı alınmak istenir.	Fiyat da kalite de önemsenmez.

Birinci harcama kategorisi: Kişinin kendi emeği ile kazandığı parasını kendisi için harcaması bu kategoride yer alır. Örneğin kendinize bir bilgisayar alırken, mevcut bütçeniz ile mümkün olan en kaliteli, performansı en yüksek olanı almak için araştırma yapar, bu araştırma sonucuna göre bir tercihte bulunursunuz. Bu kategoride en uygun fiyat, en yüksek kalite ve verilecek her bir liranın karşılığı önemlidir. En uygun fiyata en iyi kalitede ürün veya hizmet alma arayışı hâkimdir.

İkinci harcama kategorisi: Kendi paranızla bir başkası için alım yapılan kategoridir. Örneğin kendi paranızla işyerinizden bir arkadaşınıza doğum günü hediyesi alacaksınız diyelim. Bu durumda, kaliteden ziyade hediye alacağınız kişinin hoşlanabileceği ve fiyatı daha uygun bir ürün tercih edersiniz. Başka bir deyişle ürün tercihinde fiyat önemli bir belirleyicidir. Kalite nispeten daha düşük öneme sahiptir ama tamamen önemsiz de değildir.

Üçüncü harcama kategorisi: Başkasının parasıyla kendiniz için harcama yapmanız halinde ortaya çıkan durumdur. Örneğin şirketin bir yurtdışı seyahatinde görevlendirildiniz ve harcama yetkiniz sınırsız ise uçak biletinin sınıfından konaklayacağınız otelin odasına yemek yiyeceğiniz restorana kadar en yüksek kaliteyi ararsınız. Fiyat sizi çok da fazla ilgilendirmez. Ama bu kategoride bile yine de paranızın karşılığını almak istersiniz. Kalite önemlidir ama fiyat önemsizdir.

Dördüncü harcama kategorisi: İşte bu kategori, aslında bize pek de yabancı olmayan bir kategoridir. Başkalarının (mükelleflerin) parasıyla başkaları için harcama yapma durumunu ifade eder. Böylesi

bir durumda ne fiyat ne de kalite sizi ilgilendirir. Hatta nepotizm bile bu kategoride devreye girer.

Bu tabloya baktığımda dördüncü kategoride nedense hep bizim kamu harcama politikamız aklıma geliyor. Siyasetçi, bürokrat para harcarken fiyata bakmıyor, kalite ile ilgilenmiyor. Aslında bu durum sürekli artan vergi yükünü ve beraberinde kamuda tasarruf olmadan vergi yükünün azalmayacağı gerçeğini de ortaya koyuyor.

Kamu alımlarında, başkasının parası ile başkasına mal ve hizmet alındığı için ortaya çıkabilecek fiyat/kalite dengesizliğini gidermek için kamu ihale sistemi geliştirilmiştir. Harcamaların denetimi, hesap verme sorumluluğu getirilmiştir.

Obez Devlet uygulamalarında, iktidarın en büyük hedefi, kamu ihale sistemini istisnalar ile işlevsiz hale getirmek olur. Sınırlı sayıdaki ihaleye tabi işlemde de sorumluluk doğmaması için denetim mekanizmaları etkinsizleştirilir.

Keşke, kamu harcamalarında yolsuzluk ve savurganlığı önlemek için oluşturulan *"kamu ihale sistemi"* yüzlerce defa değiştirilip, sayısız istisna ile delik deşik edilmeseydi. Mal ve hizmetler, doğru kişilerden en uygun fiyata alınabilse idi. Keşke, bütçe hakkına sahip olması gereken Meclisin denetim fonksiyonu işlese idi. Meclis adına denetim göstermelik, âdet yerini bulsun nevinden değil, gerçek anlamda yapılabilse idi. Tüyü bitmemiş yetimin hakkı bulunan 84 milyonun parasını, daha maaşı eline geçmeden vergisi kesilen asgari ücretliden alınan paraları çarçur edenlerin yakasına yapışılabilinse idi. Keşke başkalarının parasını başkaları için harcayanlar da gerçek anlamda hesap verebilme zorunluluğuna tabi olabilselerdi.

Keşke, biz de sürekli keşke demek zorunda kalmasaydık.

ARPALIKLAR:
SİYASİ PATRONAJ REJİMİNİN PAYANDASI

"Küçük bir azınlığın mutluluğu, büyük bir çoğunluğun yoksulluğu pahasına sürdürülemez!"

Siyasi Patronaj veya Tek Adam Rejimi Devleti Obezleştirir

Siyasi patronaj sistemi; itaat karşılığı koruma, kollama ve imkân sağlama üzerine kuruludur. Bu sistemde, kişi bir diğerine ne kadar çok itaat ederse, itaat edilen güç ve kaynakları elinde tutan kişi onu o kadar çok korur. Konunun diğer yönü ile bir kişi diğerini ne kadar çok korur, kollarsa o kişi diğerine o kadar çok itaat eder. Siyaset sosyolojisinde iktidar ilişkilerinin tanımlanması açısından sıklıkla kullanılan bir durumdur.[1]

Siyasi patronaj rejimi, bir yönü ile patron ile patronun adamları arasındaki karşılıklı ilişkiler sistemini ifade eder. Burada ***patron***, elindeki atama, rant dağıtma, imtiyaz, ruhsat, kamu alımları ve benzeri imkânları kendine itaat etmesini istediği kişilere verme, sunma güç ve yetkisine sahip kişiyi ifade eder.[2] Bu sistem, ülke yönetiminin tek kişi elinde toplanması nedeniyle *"tek adam rejimi"* olarak da isimlendirilebilir.

Patronaj, patron ya da patronlarla yandaşları arasında kişisel

---

1 Nizamettin BİBER, "Sosyolojide Patronaj İlişkisi", http://blog.milliyet.com.tr/sosyolojide-patronaj-iliskisi/Blog/?BlogNo=584508 (Erişim, 18.09.2019)

2 Alex Weingrod, *Patrons, Patronage, and Political Parties, Comparative Studies in Society and History*, Cilt 10, No. 4 (Tem., 1968), sf. 377-400,

ilişkilere dayanan bir siyasal sistem olarak tanımlanır. Patronla yandaşları arasında karşılıklı çıkar birliği, karşılıklı çıkar takası söz konusudur. Her iki tarafın da birbirine verebileceği şeyler vardır. Bir yönüyle bu ilişki bir tür alış-veriş içeren çıkar ilişkisidir.

Yandaş olarak nitelendirilen grup, bir ideal uğruna değil, çıkar beklentisiyle patron etrafında birleşmiş, patrona (lider olan tek adama) bağlı gruptur. Patron, kamu kesesinden yandaşlara destek verir, onları önemli makamlara atar, çoluk çocuklarına kamuda iş verir, en azından ümit verir, gerektiğinde yargıya karşı bile korur. Yandaşlar da bağlılıklarını övgüleri, saygılı dil kullanmaları, buyruklara boyun eğmeleri, alkışlarıyla gösterirler.[1]

Şekil 3: Siyasi Patronaj Rejimini Ayakta Tutan Dinamikler



1 Öztin Akgüç, "Siyasal Patronaj Düzeni", *Cumhuriyet,* 17.02.2013, http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/404496/Siyasal_Patronaj_Duzeni.html. (Erişim, 18.09.2019)

Siyasi patronaj, siyaset ve yönetim bilimi açısından ilkel bir uygulamadır. Savaşta kazananın *ganimet* alması gibi, seçimi kazanan patron devletin imkânlarını yandaşlarına sunmakta, bunun karşılığında mutlak itaat, bağlılık ve sürekli övgü, yağlama, yıkama beklemektedir. Devlet otoritesi, ciddiyeti, liyakat, hukuk ve adaletin bir kenara bırakıldığı bir sistemi ifade eder.

Bir tür "tek adam rejimi" olan siyasi patronaj sisteminde, patrona itaat asıl olduğu için, düzene karşı olanların bir şekilde elimine edilmeleri, dışlanmaları, halka kötü örnek olmalarının engellenmesi, hatta ortadan kaldırılmaları gerekir. Kişilikleri zayıf olanlar, yerine göre korku salınarak, yerine göre çıkar sağlanarak düzen karşıtı olmaktan çıkarılır, hatta gizli yandaş haline getirilir.[1]

Siyasi patronaj sistemi, demokrasinin yozlaşması, yolsuzlukların artmasını beraberinde getirir. İstişare kültürü ortadan kalkar, eleştiri yapılamaz hale gelir. Büyük ve hiyerarşik şekilde örgütlenmiş iktidar partilerinin kamu görevlerine yandaşlarını atamaları, maddi imkânlar sağlamaları, ihale, ruhsat, imtiyaz ve kotalarda gözetmeleri şeklinde tezahür eder.[2]

Tek adam iktidarını perçinleyen siyasi patronaj rejiminde;

- Hukuk devletinin yerine parti devleti anlayışı hâkimdir.
- Partinin ve parti liderinin bekası ve çıkarları, devletin ve milletin çıkarlarının önündedir.
- Devlet memuru, kamu bürokrasinin yerini, parti memuru, parti bürokrasisinin yerini alır.
- En üst düzey görevlerden en alt düzeye kadar işe alma ve görevlendirmelerde liyakatin yerini, partiye ve onun liderine yani "tek adama sadakat" ölçüsü alır.
- Kamusal imkânlarla itaat ettirilemeyen ahlaki değerleri yüksek görevlileri itaate zorlamak için memur güvenceleri en alt seviyeye çekilir, kişilerin görev ve iş güvencesi kalmaz. Böylece

1 Akgüç, a.g.m.
2 Rebecca Menes, "The Effect of Patronage Politics on City Government in American Cities 1990-1910", **NBER Working Papers Series**, Working Paper 6975, https://www.nber.org/papers/w6975.pdf (Erişim, 18.09.2019).

herkes itaate zorlanır. Kamusal imkânların arpalık olarak kullanılmasına sessiz kalınması sağlanır.

- Kamusal imkânlar, kamu kaynakları, kamu taşınmazları, ihaleler yandaşlara verilir.
- Siyasi yozlaşma ve yolsuzluklar, israf en üst seviyeye çıkar.
- Liyakat sisteminin uygulanmaması nedeniyle, kamuda kalite ve verimlilik düşer.
- Ülkenin siyasal sistemi, adalet sistemi bozulur, yolsuzluklar artar, toplum yozlaşır.
- Toplumda ayrışmalar başlar.

Tek adam rejimi, yani politik patronaj sistemi Amerika'da 1900'lerin başında yerini liyakat sistemine bırakmaya başlamıştır.[1] 1900'lü yıllarda terk edilmeye başlanan bir sistemin pek çok unsurunun günlük yaşamda görülmesi ve artık normal addedilmeye başlanması siyaset bilimi, yönetimi bilimi ve demokrasi açısından geriye gidişin açık işaretidir.

Türkiye'de yapılacak en önemli yapısal reform alanlarından birisi, liyakat sisteminin hâkim kılınması, arpalıklara ve nihai olarak da siyasal patronaj sistemine son verilmesi olmalıdır.

Arpalıklar

Siyasi patronaj sisteminde, güç ve iktidar sahipleri çıkar ilişkisinde olduğu kişileri bir arada tutmak için kamusal kaynakları kullanır. Bu noktada **arpalık** olarak tabir edilen uygulama önemli bir yere sahiptir.

"Arpalık" başlangıçta arpa ile ilgiliydi, yani bir kısım devlet büyüğünün ve atlarla savaşa katılan kuvvetlerin hayvanlarına verilen arpa parasını ifade eden bir kelimeydi, sonradan aynî veya nakdî tahsisatı belirten bir terim haline gelmiştir. Osmanlı'da arpalık adıyla bazı devlet memurlarına tahsis edilen ilave gelirin ne zaman verilmeye

1 Ronald N. Johnson, Gary D. Libecap, *"Replacing Political Patronage with Merit: The Roles of the President and the Congress in the Origins of the Federal Civil Service System", The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy,* Editörler: Ronald N. Johnson ve Gary D. Libecap, University of Chicago Press, 1994.

başlandığı da kesin olarak bilinmemekle beraber bu terime XVI. yüzyıl kaynaklarında rastlanmaktadır.[1]

Bununla beraber arpalık sadece at beslemek durumunda olanlara has bir ek gelir olarak kalmadı. Zamanla, Kanuni'nin Veziriâzamı İbrahim Paşa'nın da belirttiği gibi, mücerret bir tabir haline geldi. XVI. yüzyılda arpalık, seyfiye ve ilmiye mensuplarına yevmiyelerine ilave olarak verildiği gibi emeklilik halinde de tahsis edilmekte idi.[2]

Tarihsel anlamda arpalık, bu şekilde uygulanırken, günümüzde haksız, hukuksuz veya etik dışı olarak açıktan menfaat sağlanan yer, yiyim kapısı olarak tanımlanabilir.

Ülkemizde arpalık diye tabir edilebilecek imkânların sayısı oldukça artmıştır. Aşağıda sadece öne çıkanlarını sunmakla yetineceğiz. Bu bile, konunun ne kadar vahim olduğunun görülmesi açısından yeterli olacaktır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri, kamunun iştirakindeki kurum ve kuruluşlar, belediye iktisadi teşebbüsleri, kamu bankaları, kayyum atanan şirketler, buralarda işe alma, ihaleler, bu kurumların reklam ve diğer harcamaları, bağışları, yönetim ve denetim kurulu üyelikleri ve benzeri pek çok imkânları ile en önemli arpalık kategorisini oluştururlar.

Değerlendirme

Siyasi patronaj sisteminin ve dolayısıyla tek adam rejiminin en önemli sacayağı olan arpalık sistemi aşağıdaki pek çok olumsuzluğu da beraberinde getirmektedir:

- Devlet yönetimi hukuk ve adaletle ayakta durur. Ancak, arpalık şeklindeki uygulamalar devleti şirkete hatta "aile şirketine" dönüştürme riskini de taşır. Bir kişinin istediğini istediği makama atadığı bir aile şirketidir bu arpalık rejiminin adı.
- Kadroların çoğu istisnai memuriyete dönüştürülerek arpalık rejimi genişletilir ve perçinlenir.
- Pek çok siyasi kişilik, bunların yakınları, çoluk çocukları bu

1 Cahit Baltacı, "Arpalık", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, https://islamansiklopedisi.org.tr/arpalik (17.09.2019).

2 Baltacı, a.g.m.

arpalık rejiminden nemalanır. Böylece, haksız, hukuksuz, sınavsız, başkalarının hakkı yenerek memuriyete geçiş yapılır. Sınav sorusu çalma ahlaksızlığı, sınavın kendisini çalma ahlaksızlığı ile ahlaksızlıkta zirveye ulaşır.
- Kamu personel rejiminin esasının liyakate dayanması gerekir. Arpalık şeklindeki uygulamalar liyakat sistemini bozar. Kişilerin hukuk ve adalete olan inancını sarsar. Kamuda liyakat sisteminin yerini nepotizm, kayırmacılık alır.
- Kişiler hiç bilgi ve becerisi olmadığı kademelerde "yönetim kurulu", "denetim kurulu" üyelikleri ile maaş, ikramiye, huzur hakkı, makam odası, araç ve benzeri pek çok kamu kaynağını şahısları için kullanırlar. Alınan "arpalar" bir yana, kurumlar liyakatsiz kişiler tarafından yönetilir ve bu kötü yönetim ülkeye çok büyük zararlar verir.
- Şeffaflık ve hesap verilebilirlik ortadan kalkar.
- **Arpalık rejimi, Obez Devlet'i büyütür.**

Etkin ve sağlıklı devlet yönetimi için, siyasi patronaj sisteminden kurtulmak gerekir. Devlette hukuk, adalet, liyakat, beceri ve profesyonellik egemen olmalıdır. Kurallar ancak onları uygulayacak kurumlarla mümkündür.

KAMUSAL BEYAZ FİLLER VE EZDİKLERİ...

"Yönetimde söz sahibi olan liyakatsiz muhterislerin ülke ekonomisinde oluşturacağı tahribatı hiçbir dış güç yapamaz."

Ülkenin ekonomik güvenliği açısından yatırımların planlı yapılması, ihtiyaçların rasyonel şekilde ortaya konulması gerekir. Ancak Obez Devlet'te, devlet yönetiminde söz sahibi olanların önceliği her bir yatırımdan kendisinin, yakınlarının, yandaşlarının ne şekilde çıkar sağlayacağı olacaktır. Çok büyük sermaye gerektiren projelerin uzun vadede ülkeye getireceği maliyetler önemli değildir onlar için. Bu nedenle, Obez Devlet'te "kamusal beyaz filler" ile sıklıkla karşılaşırız.

Kamu maliyesi literatüründe **beyaz filler sendromu** kavramı, yüksek maliyetli verimsiz kamu yatırımları yapma yönündeki politika açmazını ifade etmektedir.

Kamusal beyaz filler (public white elephants) tabiri[1], görkemli, yüksek statüye sahip ancak üretken olmayan, koruması yüksek maliyet gerektiren ve vazgeçmenin mümkün olmadığı yatırımlar için kullanılmaktadır. Beyaz filler, negatif sosyal değerlere sahip, sosyal faydaları sosyal maliyetlerini aşan projelerdir. Kamunun bütçesine düzeltilemez borçlarla yüklenmiş olan projeler şeklinde de tanımlanırlar.

Beyaz fil terimi, antik Siyam İmparatorluğu'nda anlatılan bir hikâyeden günümüze kadar gelmiştir.

1 Mahfi Eğilmez, Bütçe ve Beyaz Filler, Kendime Yazılar, http://www.mahfiegilmez.com/2019/05/butce-ve-beyaz-filler_19.html

"Antik Siyam İmparatorluğu'nda beyaz renkli olan albino filler nadir bulunmaları ve göz alıcı görüntüleri nedeniyle kutsal olarak görülmekte ve İmparatorluğun gücü ve yarı tanrısal özelliklerinin sembolü olarak kabul edilmekteydiler. Bir gün İmparator kendisini kızdıran saray mensuplarından birini cezalandırmak için adama İmparatorluğun kutsal beyaz fillerinden bir tanesini hediye etti. Hediyenin reddedilmesi ya da başka birine verilmesi mümkün değildi. Hediye edilen bu fili layıkıyla muhafaza etmek, varlıklı soyluları bile iflasın eşiğine getirebilecek derecede maliyetli bir işti."

Kamusal beyaz filler çoğunlukla kamusal ihtiyaçları karşılamaktan ziyade, *itibar* amacıyla oluşturulurlar. **Burada kastedilen itibar, yönetimde bulunan bir kişinin, bir grubun ya da hükümetin itibarıdır.** Bu projeler çoğunlukla kamusal ihtiyaçlara yönelik olma kılıfı altında bu sayılan kesimlerin itibarını yükseltmek amaçlıdır. Dolayısıyla kamu yatırımlarının gerekçeleri bu projelerde çoğunlukla kötü ve tartışmalı bir şekilde ortaya konulur. Çoğunlukla da kastedilen kamu yararı için, halkın katılımı aranmaz ya da sadece belirli grupların desteği yeterli görülür.[1]

Vergi-oy-demokrasi ilişkisinin gelişmediği, vergilerin nerelere harcandığının takip edilemediği ve hesabının sorulamadığı toplumlarda yüzlerce kamusal beyaz fil türemektedir. İktidar ve güç sahipleri, karar vericiler yapılacak yatırımın finansörü olan vergi ödeyenlerin fikrini almadan, kararlara katılımını sağlamadan kendi reklam, itibar ve gösterişleri için pek çok verimsiz yatırıma imza atmaktadırlar. Bu yatırımlar, sadece yapılırken harcanan paralarla kalmamakta, takip eden dönemlerde de vergilerimizden çalmaya devam etmektedir.

Kamusal beyaz filler, devletin obezlik boyutunu bir üst seviyeye çıkaran uygulamalardır. Sadece bugünü değil, geleceğimizi de etkilerler.

---

1 Turgay Berksoy, Mehmet Şahin ve Özge Uysal, "Kamusal Beyaz Filler ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları" 27. Maliye Sempozyumu.

Bütçe açıklarının hızla yükseldiği dönemde yapılması gereken; harcamalarda tasarrufa gitmek, verimsiz yatırımlara son vermek iken vergileri yükseltmek yanlış politikaların uygulandığının göstergesidir. Mali disiplin, bütçe hazırlama sürecinde artık dikkate alınmayan bir olgu haline gelmiştir. Yetkililer ise Hazinenin israf musluklarını kısmak yerine, havuza yeni su akıtmak için vergileri artırmak peşindedirler. **Yukarıdan çıkan sonuç şudur: Kamusal beyaz fillerin ayakları altında ezilenler çimler değil, vergi mükellefleri olmaktadır.** Fillerin üzerinde kurulmuş oturanlar ise, ezilenler üzerindeki basıncın daha da artması dışında bir fonksiyon ifa etmiyorlar.

OBEZ DEVLET'TE ZAYIFLAYANLAR...

"Devlet obezleşirken, devleti ayakta tutan kurumlar zayıflar."

Etkin muhalefet, tarafsız medya, bağımsız ve tarafsız yargı, gerçek anlamda sivil toplum, yürütmenin kontrolsüz güç olmasını engeller. Çünkü devleti obezleştiren ana unsur, kontrolsüz, sorumsuz, liyakatsiz yürütme erkidir.

Obez Devlet'in varlığını devam ettirebilmesi bazı unsurların zayıflamasını gerektirir. Devletin bağırsaklarına yerleşmiş parazitlerin beslenebilmesi, bazılarının devlet üzerinden büyümesi için devletin ve toplumun bazı uzuvlarının ve fonksiyonlarının zayıflaması gerekir. Devleti obez yapanların ve Obez Devlet'ten beslenenlerin temel stratejileri:

– Meclisi zayıflat,
– Denetimi zayıflat,
– Medyayı zayıflat,
– Yargıyı zayıflat,
– Kurum ve kuralları zayıflat,
– Sivil toplumu zayıflat

yöntemleri üzerinde şekillenir.

Meclisi Zayıflat

Obez Devlet'in gelişmesi için Meclisin "bütçe hakkı" ve denetim mekanizmaları zayıflatılır. Meclisin Sayıştay üzerindeki kontrolü azalır. Sayıştay Raporları düzgün ve tam olarak Meclise gelmez. Örtülü ödenek kullanımı artar. Onlarca kanunun bir arada görüşüldüğü

"torba yasa" genel uygulama halini alır. Kanun teklifleri ekinde "düzenleyici etki analizleri" yer almaz. İktidar partisine mensup milletvekilleri kanun teklifinin içeriğine değil, teklifi hangi partinin verdiğine bağlı olarak oy kullanırlar. Meclis komisyonları pek çok durumda devre dışı bırakılır.

Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları işlemez hale getirilir. Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ancak iktidar partisinin istediği ve genellikle düşük önemdeki konular için yapılır. Yazılı soru önergelerine eksik, yetersiz, ilgisiz cevaplar verilir.

İdari ve Mali Denetim Kurumlarını ve Denetimi Zayıflat

Obez Devlet, harcamalarının denetiminden hoşlanmaz. Bu nedenle, hükümet harcamalarını denetlemekle görevli denetim birimleri iğdiş edilir. İşlemez hale getirilir. Yılların kökleşmiş teftiş kurulları kapatılır. Denetim birimleri bağımsız ve tarafsız denetim yapamaz. TMSF, BDDK, Merkez Bankası, Rekabet Kurumu'nun bağımsızlığı sorgulanır hale gelir.

İdari ve mali denetimin zayıfladığı, harcamaların, ihalelerin denetimden kaçırıldığı durumlarda kamu kaynakları kuralsız ve keyfi şekilde dağıtılır.

Göstermelik ve sınırlı sayıdaki denetimler ise iktidarın sopası olarak kullanılır. İktidara biat etmeyenleri, eleştirenleri hizaya sokma aracı olarak görülür.

Medyayı Zayıflat

Medyanın bir bölümü kamu kaynakları ile finanse edilirken, diğer bölümü resmî ilan ve reklamlardan alması gereken payı bile alamaz. Kamu iktisadi teşebbüsleri muhalif medyaya ilan ve reklam vermezler.

Medyayı denetlemekle görevli denetim organlarının ceza ve uygulamaları da yolsuzluğu, yanlışları, kamu kaynaklarının israfını ortaya koyan veya teşebbüs eden muhalif medya üzerinde yoğunlaşır.

Böylece, gerçekleri, yolsuzluğu, yanlışı, israfı, hataları ortaya koyması gereken medya ya doğmaz ya da doğanlar da uzun süre yaşamaz. Yaşayanlar da zayıf ve cılız kalır.

Yargıyı Zayıflat

Birilerinin devlet kaynaklarını sömürdüğü, bunun için de devleti obezleştirdiği bir ortamda güçlü yargı arzulanmaz. Çünkü idarenin iş ve işlemlerinin etkin yargısal denetimi pek çok usulsüzlük ve yolsuzluğun yargı duvarına çarpması, ilgililerin cezalandırılması anlamına gelir. Bu nedenle, Obez Devlet büyürken özellikle zayıflatılması, siyasete bağlı kılınması gereken en temel kurum "yargı"dır.

Bağımsızlığını ve tarafsızlığını yitirmiş, siyasetin güdümüne girmiş bir yargı Obez Devlet'ten beslenen güruh için gül bahçesindeki bülbül ya da arı olmak demektir. Bu ortamda, kamu kaynaklarını sömürenler, istediği güle konar, istediği çiçekten istediği kadar balı korkusuz, endişesiz bir şekilde toplar.

Kurum ve Kuralları Zayıflat

Kurumlar siyasal, ekonomik ve toplumsal etkileşimi biçimlendirmek üzere insanların oluşturduğu kurallar ve normlar olarak tanımlanır. Kurumlar ekonomik istikrarı, toplumsal güven ve huzuru sağlar, uzlaşı içinde karar almayı kolaylaştırır ve alınan kararların etkin bir şekilde uygulanmasına zemin oluşturur. Kurumlar ve kurallar hukukun üstünlüğünü, temel hak ve özgürlükleri, demokrasi ve kamu yönetimini, ekonomik hayatı ve toplumsal güven ve işbirliğini düzenler. Dolayısıyla kurumların ve kuralların niteliği hukukun üstünlüğünü, demokrasiyi, ekonomik istikrarı, bir arada yaşamayı ve birlikte gelişmeyi sağlamak için vazgeçilmezdir.[1]

Oysa Obez Devlet'te kurumlar yerle bir edilir. Ülkenin yıllardır oturmuş kurum ve kuralları zayıflatılır. Kuralsızlık temel yönetim ilkesi haline gelir. Kurallar yerine yönetimde söz sahibi olanın yaklaşımı, ne dediği önemsenmeye başlanır. *"Sen yap, mahkeme kararı arkadan gelsin"* söylemi kanunların hayata geçirilmesinde en önemli görevi olanlarca alenen dillendirilir.

Merkez Bankası, TÜİK Başkanı, kurumların başkan, genel müdürleri sıklıkla değiştirilir. Liyakat değil, sadakat temel kriter olarak dikkate alınır. Böylece, bağımsız ve tarafsız hareket etmesi

1 TÜSİAD, *Yeni Bir Anlayışla Geleceği İnşa Raporu*, İstanbul, 2021.

gereken, topluma ve ekonomiye pusula rolü üstlenmesi gereken kurum ve kuruluşların ibresi tek bir yöne bakar. Tek bir kişinin iki dudağından çıkacak sözle harekete geçer. Kurumsal kimlik, kurumsal ciddiyet rafa kalkar.

Kurumlarda hesap verebilirlik, sorumluluk kavramları işlemez. Hukukun üstünlüğü, hukuk hâkimiyeti yerini partinin bekasının sürdürülmesi gayesine bırakır.

Kurum ve kuralların zayıflatılması ve ilkesizliğin, kuralsızlığın genel ilke haline gelmesi ile birlikte *"Devletin malı deniz, yemeyen domuz"*, *"Bal tutan parmağını yalar"* yaklaşımı pek çok kişide içselleşir.

Sivil Toplumu Zayıflat

Obez Devlet'te, gerçekleri söyleyecek, araştıracak, ortaya koyacak sivil toplum sevimsiz bir yapıdır. Obez Devlet'in arzuladığı sivil toplum göbekten devlete bağlı ve devletten beslenen, iktidar sahiplerinin güdüm, denetim ve hizmetinde bambaşka bir kurumdur.

Bu nedenle, arzulanan nitelikteki sivil topluma her türlü kaynak aktarılır, her türlü vergiden muafiyet tanınır, kamu taşınmazları hibe veya tahsis edilirken, gerçekleri söyleyebilecek birkaç sivil toplum kuruluşu ise denetim ve baskılarla yok edilmeye çalışılır. Yok edilemeyenler ise mümkün olduğu kadar zayıflatılır, kamu denetim sopasıyla hırpalanır.

İhale sisteminin istisna ve muafiyetlerle işlevsiz hale gelmesi, kamunun denetim gücünün etkinliğini yitirmesi, Meclis adına denetim yetkisine sahip Sayıştay'ın harcama denetimindeki işlevsizliği, yolsuzluk, israf ve savurganlığın alenen yapılması ve cezasız kalması, yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığının sorgulanır hale gelmesi, israf düzeninin yaygınlaşmasına ve olağanlaşmasına neden olmaktadır. En büyük tehlike de kişilerin israf düzenini olağan karşılamasıdır.

Devlet kurumlarının, mekanizmalarının, yargının, denetimin zayıflaması, "kamusal kaynakların ganimetçi bir yaklaşımla yağmalanması" sorununu ortaya çıkarmaktadır.

BÜTÇE HAKKI YOKSA DEMOKRASİ DE YOKTUR!

"Temsilsiz vergi olmaz."

Etkin "bütçe hakkı", Obez Devlet oluşumunun önündeki en büyük engeldir. Bütçe hakkı sayesinde devletin toplayacağı vergiler de yapacağı harcamalar da disipline edilir. Bütçe hakkının gerçek anlamda uygulandığı demokrasilerde devletin obezleşmesine dur diyecek denge ve denetim mekanizmaları söz konusu olur.

Türkiye'de bütçe hakkı kavramının tartışıldığı, öne çıktığı bir döneme daha rast gelmedim. Oysa bütçe hakkı, demokrasi için vazgeçilmez bir olgudur.

Peki, nedir bütçe hakkı? Niçin önemlidir? Bütçe hakkı zayıflar veya ortadan kalkarsa demokrasi kalır mı? Aşağıda bu sorulara cevap aradım.

Bütçe Nedir?

Bütçe, devletin belirli bir dönem içinde yapacağı harcama ve toplamayı planladığı vergi ve diğer gelirler ile bütçe açığı varsa bunun nasıl finanse edileceğini gösteren bir belgedir.

Devlet bütçesi ise, devlet harcamaları ile gelirlerinin geleceğe yönelik tahminlerini ayrıntılı biçimde gösteren ve gerek giderlerin yapılmasına gerekse gelirlerin toplanmasına izin veren bir kanundur.

Bütçe, Fransızcada küçük çanta anlamına gelen "bougette" kelimesinden gelmektedir. İngiltere Maliye Bakanlarının ülkenin gelir

ve giderlerini içeren belgeleri bir deri çanta ile Meclise getirmeleri nedeniyle bütçe isimlendirmesi yaygınlaşmıştır.

Bütçe Hakkı Nedir?

Bütçe hakkı, halkın seçtiği parlamentolar aracılığı ile kamu gelir ve giderlerini belirleme hakkıdır. Yasama organının, yürütme organı tarafından yapılacak harcamalar ile bunların karşılığında toplanacak vergi ve diğer gelirler konusunda söz sahibi olmasını ifade eder.

Bütçe hakkı ile birlikte halk, öngörülemez nitelikte haraç ödemekten vergi ödemeye geçmiştir. Vergilerin nerelere harcandığının denetlenmesi, halkın temsilcileri vasıtasıyla bütçe için toplanacak vergilere onay vermesi demokrasi mücadelesinin bir sonucu ve gereğidir.

İngiltere'de bütçe hakkını ilk olarak resmen belirleyen metin *Magna Carta*'dır (Büyük Sözleşme). İngiliz Kralı John 1215 yılında kabul ettiği Magna Carta ile, toprak sahibi soyluların rızası olmadıkça vergi alınamayacağına söz vermiştir. Bütçe hakkının demokrasi ile birlikte gelişimi "temsilsiz vergi olmaz" ilkesine doğru olmuştur. Bu ilke anayasal bir ilke haline gelmiştir.

Bütçe hakkı, en geleneksel anlamıyla, Meclisin izni olmaksızın yürütmenin gelir toplayamaması ve harcama yapamamasıdır. Her yıl Meclise sunulan ve kanun olarak kabul edilen bütçe ile Meclis yürütme organına harcama ve gelir toplama yetkisi vermektedir. Bütçe hakkının bir gereği olarak, Devletin, hangi kamu hizmetlerine ne kadar harcama yapacağı ve bu harcamalar için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda halkın ya da halk adına karar vermeye yetkili temsilî meclislerin söz sahibi olmalarını ifade eder.

Gelir, gider ve finansman konusunda yasama organınca izin ve yetki verilmesi, halktan alınan bu hakkın en önemli unsuru olmakla birlikte, verilen izin ve yetkinin hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi bu hakkın önemli diğer iki unsurudur. Bu açıdan bütçe hakkı, bütçe kanununun yasalaşması, bütçe uygulamalarının izlenmesi ve bütçe sonuçlarının denetlenmesiyle bir bütündür.[1]

1 https://sayistay.gov.tr/reports/download/3732-2020-yili-genel-uygunluk-bildirimi

Ülkemizde bütçe hakkını, millet adına karar verme yetkisine sahip olan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) kullanmaktadır. TBMM, bütçe kanununu kabul ederek yürütme organına harcama yapma ve gelir toplama yetkisini vermektedir. Yürütme organı da bu yetki çerçevesinde bütçeyi uygulamaktadır. Bu yetkinin nasıl kullanıldığını, bütçe kanununun uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunu ile denetlenmesi de bütçe hakkının bir unsurudur.[1]

Bütçe hakkının esası, Meclisin kamu maliyesinin temel dinamikleri ve belirleyicileri üzerinde nihai ve gerçek söz sahibi olmasıdır. Bütçe hakkı ile toplumsal tercihlerin hangilerinin kamusal politikalara dönüşeceği, millet adına yetki almış Meclis tarafından karara bağlanmaktadır.

Bütçe hakkı, bağlı bir yetkidir. Asıl yetki sahibi seçmendir. Seçmen bu yetkisini, temsilî demokrasilerde temsilcilerine vekilleri aracılığı ile kullandırmaktadır.

Bütçe Hakkı Neden Önemlidir?

İktidarda olan partinin icraatlarını gerçekleştirmesi, harcama gücü ile orantılıdır. Bu nedenle, iktidarların harcayabilecekleri tutar ile bunun finansmanı, politikaların hayata geçirilmesi için şarttır.

Bir ülkede devletin bir yılda harcayacağı ve bu harcamalar için ihtiyaç duyulan paraların vergi, diğer gelirler ve borçlanma kaynakları ile nasıl karşılanacağı hususu bütçe ile olur.

Bireyler, toplumsal mücadeleler sonucu elde edilen bütçe hakkını vekilleri aracılığıyla Mecliste kullanmaktadır. Gerçek anlamda bütçe hakkının kazandırdığı önemli katkılardan biri de vatandaşa devleti kontrol etme ve hesap sorma imkânı vermesidir.

Etkin bütçe süreçlerinin işlediği toplumlarda bireyler, ödedikleri vergiler karşılığında aldıkları hizmetleri sorgulama bilincine bütçe süreci ile sahip olmaktadırlar.

Bütçe hakkı, sadece bir yılda yapılacak harcama tutarı, türleri ile gelir ve borçlanmayla ilgili yetki vermeyi içermez. Verilen bu yetkinin ilgili iktidar tarafından, verilen yetkiye uygun şekilde kullanılıp

1 Cumhurbaşkanlığı SBB, 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi.

kullanılmadığını denetleme ve hesap sorma araç ve imkânlarını da kapsar. Bu nedenle, etkin bütçe hakkı Meclisin denetim mekanizmalarının etkinliğiyle doğru orantılıdır. Meclisin denetim yolları, Meclis adına denetim yetkisi kullanan Sayıştay'ın bağımsızlığı, tarafsızlığı ve etkinliği bütçe hakkının kullanılmasında başat rol oynar.

Türkiye'de Bütçe Hakkı

Devlet bütçesini konu alan metinlerde, genelde, bütçenin kanunlaşma sürecinde bütçe hakkının kullanımına vurgu yapılır. Oysa bütçenin uygulanması sırasında ve sonrasındaki denetimler de bütçe hakkının kapsamına girer.

Demokratik ülkelerde, bütçenin kanunlaşma süreci, başlı başına iktidarı hesaba çekme sürecidir. Çünkü birçok demokratik ülkede parlamentoların, yürütmenin sunduğu bütçe tasarısında önemli oranda değişikliğe gitme hakkı vardır. Diğer yandan parlamentodaki bütçe görüşmeleri de, kamuoyu önünde gerçekleştiği için, oldukça güçlü bir denetim sürecini ifade eder. Bütçe uygulandıktan sonra da, kesin hesap kanunlarının ve parlamento adına denetim yapan kurumlarca yazılan denetim raporlarının parlamentoda görüşülmesi, tamamen bütçe hakkı kullanımının birer yansımasıdır.

Aşağıdaki türden uygulamalar Türkiye'de bütçe hakkını, dolayısıyla da demokrasiyi ciddi anlamda zayıflatan uygulamalardır:

- Vergi düzenlemeleri ile gider artırıcı düzenlemelerin torba kanunlar ile yapılması,
- Vergileme konusunda yürütme organına çok geniş yetki verilmesi, bu yetkinin kullanım şart ve usullerinin belirlenmemesi,
- İdarenin bütçe ödenekleri arasında geniş aktarma yetkisine sahip olması,
- Meclisin denetim yetkisini kullanamaması,
- Meclis adına harcama denetimi yetkisine sahip Sayıştay'ın etkinliği, bağımsızlığı ve tarafsızlığı ile ilgili soru işaretleri,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet raporlarının yetersizliği, kurum faaliyet ve harcamaları ile yeterli bilgi ve veriye sahip olmaması,

- Üst yöneticilerin hesap verilebilirlik düzeyinin yetersizliği,
- Bütçe dışı uygulama örneklerinin çokluğu ve yaygınlığı,
- Bütçede yer almayan kadro ve kurumların oluşturulması (her biri yeni harcama kalemi demek)
- ....

Bütçe Hakkı İçin Şeffaflığımız Şart...

Bütçe hakkının uygulanması, denetimi ve analizi için bütçe süreçlerinin şeffaf bir şekilde işletilmesi gerekmektedir. Bütçe süreçlerinde şeffaflığın olmadığı bir ortamda, bütçe hakkının hayata geçirilme imkânı kalmaz. Peki, Türkiye bütçe şeffaflığı açısından ne durumdadır?

Bağımsız enstitü ve araştırmacıların ortaklığıyla oluşturulan Uluslararası Bütçe Ortaklığı İnisiyatifi, Bütçe Şeffaflığı Endeksi yardımıyla ülkeleri bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerindeki şeffaflıklarına göre sıralamaktadır. Uluslararası Bütçe Ortaklığı İnisiyatifi'nin 2019 raporuna göre[1], **Türkiye 51 endeks değeri ile 115 ülke arasında 46. sırada yer almaktadır.** Moğolistan (56), Gürcistan (81) gibi ülkeler sıralamada Türkiye'nin üzerinde yer almaktadır. Azerbaycan 35 endeks değeri ile Türkiye'nin altında yer almaktadır.

Bütçe şeffaflığı endeksine göre 60 endeks değerinin altındaki ülkelerin bütçeleri şeffaflık açısından yetersiz kategorisinde değerlendirilmektedir. Türkiye 2010 yılından bu yana hiçbir yılda 60 endeks değerinin üzerine çıkamamıştır. 2017 yılında 58 puan almışken, 2019 yılına geldiğimizde şeffaflığımız artmak yerine 51 puana inmiştir.

Rapora göre Türkiye'de en çok eksikliği söz konusu olan alanlar;
- Bütçe süreçlerine vatandaşların katılımı, 100 üzerinden sıfır.
- Vatandaş bütçesinin kapsamı, 100 üzerinden 42.
- Denetim raporlarının kamuoyu ile paylaşılan kısmının kapsamı, 100 üzerinden 29.

Türkiye'nin en yüksek endeks puanına sahip olduğu alan ise 89 puan ile bütçe gerçekleşmelerinin kamuoyu ile paylaşılmasına ilişkindir. Bu olumlu bir durumdur.

1 International Budget Partnership, Open Budget Survey 2019, https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf

Bütçe Hakkı Yoksa...

Peki, bütçe hakkı yoksa veya zafiyete uğramışsa ne olur? Etkileri nasıl görünür? Vatandaş olarak nasıl etkileniriz? Verimlilik, etkinlik, gelir dağılımı, kısaca günlük yaşamımız kısa ve uzun vadede nasıl etkilenir?

Bu sorulara verilecek ayrıntılı cevaplar bir kitap konusu olur. Biz ana başlıkları ile yetinelim:

Hak ve özgürlükler güvencede değildir.

Toplumsal huzur ve barış sürdürülebilir değildir.

Demokratik olgunlaşma seviyesine erişilememiştir.

Hukuki gelişmişlik yeteri derecede artmış değildir.

Bu doğrultuda yapılan bütçe vatandaşın değil iktidarın ve onun beslediği imtiyazlı grupların bütçesidir.

OBEZ DEVLET'TE PORSİYONU KÜÇÜLENLER VE BÜYÜYENLER

"Halkça ödenen her şey; hakça paylaşılıp, adil bölüşülmedikçe huzurlu bir toplum hayaldir."

Obez Devlet'te reel ve sürdürülebilir büyüme gerçekleşmez. Büyüme dalgalı olur. Büyümenin olduğu dönemlerde ise büyümenin bölüşümü adil olmaz. Millî gelir pastası büyüsün veya büyümesin bazılarının porsiyonu, diğerlerinin porsiyonlarının küçülmesi pahasına sürekli büyür. Toplumda zenginlerle düşük gelirliler arasındaki makas sürekli açılır. Dengesiz, biçimsiz, sevimsiz bir yapı çıkar ortaya. Zaten devleti obez yapan da budur: dengesiz büyüme ve büyümenin dengesiz dağılımı. Çalışan kaslara enerji verilmez, alınterinin hakkı gasp edilirken, çalışmayan rant/makam kollayıcılarına, yandaşlara kaynak aktarıldığı için kaslar zayıflarken göbek büyür. Marazlar ortaya çıkar.

Ekonomide çözülmesi gereken pek çok sorun vardır. Ama bunların tamamının yolu, nihayetinde *gelir ve servet dağılımı sorununa* çıkar. Bu yüzden ***bir ülkede siyasi iktidarların en öncelikli politika hedefinin gelir dağılımı eşitsizliklerinin en aza indirilmesi olması gerekir.***

Maliye politikaları, istençli ya da gayriistençli olarak, gelir dağılımı eşitsizliğini artırıcı veya azaltıcı etki ve sonuçlar ortaya çıkarır. Bu açıdan, iktidarların harcama ve vergi politikaları, vergileme zihniyetleri ve uygulamaları, kamu kaynak tahsisindeki öncelikleri gelir dağılımı adaletini sağlamak için hayati öneme sahiptir.

Ülkelerin gelir dağılımındaki konumunu karşılaştırmalı olarak analiz etmek için çeşitli araç ve yöntem arayışları söz konusu olmuştur. Bu kapsamda en çok kullanılan araçlardan birisi gelir gruplarının yüzdelik dilimlere bölünmesi ve her dilimin gelirden aldığı payın ortaya konulması şeklindeki analiz yöntemidir. Örneğin ülke nüfusunu zenginlik durumuna göre %20'lik beş gruba ayırırsınız. En zengin %20'lik kesim ile en fakir %20'lik kesimin millî gelirden aldığı payları kıyaslarsınız. Bu kıyaslama toplumdaki gelir dağılımı adaletsizliğinin boyutunu ortaya koyar.

Gelir dağılımı analizi açısından Türkiye'yi veriler üzerinden inceleyelim. TÜİK tarafından 15 Haziran 2021 tarihinde yayımlanan Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2020 verilerine göre gelir dağılımımız aşağıdaki gibidir.

Tablo 3: Sıralı Yüzde 20'lik Gruplar İtibarıyla Yıllık Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Fert Gelirlerinin Dağılımı (%) 2010-2019

Anket Yılı	**2010**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Gelir Referans Yılı	**2009**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Toplam	100	100	100	100	100	100	100
İlk yüzde 20 (en düşük)	5,8	6,1	6,2	6,3	6,1	6,2	5,9
İkinci yüzde 20	10,6	10,7	10,6	10,7	10,6	10,9	10,6
Üçüncü yüzde 20	15,3	15,2	15	14,8	14,8	15,2	14,9
Dördüncü yüzde 20	21,9	21,5	21,1	20,9	20,9	21,4	21,1
Beşinci yüzde 20 (en yüksek)	46,4	46,5	47,2	47,4	47,6	46,3	47,5
P80/P20 Oranı	8,0	7,6	7,7	7,5	7,8	7,4	8,0
P90/P10 Oranı	13,9	13,3	13,6	13,4	13,7	13,0	14,6
Gini Katsayısı	0,402	0,397	0,404	0,405	0,408	0,395	0,410

Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2020.

Yukarıdaki veriler bize şunu söylüyor: 2020 yılında, toplumun en düşük gelirli yüzde 20'lik kısmı (P20) toplam gelirin sadece %5,9'unu alırken, en yüksek gelirli yüzde 20'lik kesimi (P80) %47,5'ini alıyor. Aradaki uçurum ortalama 8 kattır. En fakir yüzde 10'luk dilimde (P10) yer alanlar ile en zengin yüzde 10'luk dilimde (P90) yer alanlar

arasındaki oransal fark (P90/P10) ise 14,6 kat olmuştur. Bu karşılaştırmayı en zengin yüzde bir ile en fakir yüzde bir için yaptığımızda uçurum inanılmaz boyutlara ulaşmaktadır.

2010-2020 döneminde gelir eşitsizliğinde belirgin bir değişimin olmadığı da yukarıdaki verilerden anlaşılmaktadır. Özetle Türkiye'de gelir dağılımı adaletsiz olup bu adaletsizlik zaman içinde daha da derinleşmektedir.

Kişi Başına GSYH Düşerken Zengin Daha da Zenginleşmiş

Türkiye'de son dönemde gelir dağılımındaki bozulma kişi başına gelirin sürekli düştüğü bir dönemde derinleşmiştir.

Türkiye'de kişi başına gelirde düşüşün yaşandığı çok örnek yıl vardır. Ancak, pek çok durumda yüksek düşüşlerin ardından yüksek artışların olduğu ve düşüşlerin önemli ölçüde takip eden yıllarda telafi edilmesi ve genel trendin yukarı yönlü olması söz konusu olmuştur.

Cumhuriyet tarihi boyunca arka arkaya yedi yıl boyunca kişi başına GSYH'nin düştüğü tek dönem 2014-2021 yıllarını kapsayan yedi yıllık dönem olmuştur. Daha önce sadece İkinci Dünya Savaşı yıllarında arka arkaya dört yıllık bir kişi başına gelir düşüşü yaşanmıştır. Dünya ekonomik buhran dönemi, 1980 Darbesi dönemlerinde bile kişi başına gelir düşüşleri en çok arka arkaya üç yıl sürmüştür.

Yedi yıl boyunca sürekli olarak fakirleştik. Bir nevi fakirleşme döngüsüne, başka bir ifade ile kalıcı ve artan bir fakirleşme sürecine girdik.

Siyasetin insan için olması gerektiği düsturu ile sürekli fakirleşme kabul edilemez bir durumdur. Sürekli düşen kişi başına GSYH ile genel ve ortalama anlamda sürekli fakirleşirken, küçülen gelir pastasından herkesin porsiyonu aynı oranda küçülmemektedir. Özellikle dar gelirlinin porsiyonları pastadaki genel küçülmenin de üzerinde gerçekleşmektedir. Bazıları ise pasta küçülmesine rağmen kendi porsiyonunu büyütebilmiştir.

Peki, diğer ülkelere göre durumumuz nasıl? **Türkiye OECD ülkeleri için gelir dağılımı en kötü ilk üç ülke arasında yer alıyor.**

Yani hem tarihsel gelişim hem de diğer ülkelerle karşılaştırmada, tarihsel ve mekânsal boyutta da pek de iç açıcı konumda değiliz.

Obez Devlet'te, kolaycı ve sağlıksız vergileme yanında, harcama politikalarındaki öncelik sorunlarının da gelir dağılımını bozmakta payı vardır.

Burada soru şu, vergi sistemimiz gelir dağılımı adaletsizliğini nasıl etkilemektedir? Gelir dağılımının nispeten daha adil olduğu ülkelerde dolaysız vergiler yüksektir. Çok kazanandan çok, az kazanandan az vergi alınır. Sosyal devlet uygulamalarıyla alınan vergiler aynı zamanda düşük gelirli kesimi desteklemek için kullanılır. Tüm bu politikalar gelir dağılımı eşitsizliğini azaltır.

Türkiye'de ise tam tersi bir sistem söz konusudur. Türk vergi sistemi, gelir dağılımı adaletsizliğini artıran temel bir unsurdur. Nasıl mı? Harcamalar üzerinden alınan dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki oransal yüksekliği, düşük gelirliler üzerindeki toplam vergi yükünü artırır. Dolaylı vergiler kişilerin gelir durumunu, medeni durumunu dikkate almaz. Marketten süt alan yüksek gelirli kişi de asgari ücretli de KDV'yi aynı oranda öder. ÖTV'ye tabi bir ürünü kimin aldığının, alan kişinin gelirinin ne olduğunun önemi yoktur. Bu durumda gelirinin tamamını harcayan düşük gelirli gruplar tüm geliri üzerinden KDV, ÖTV başta olmak üzere dolaylı vergi öderken, yüksek gelirlilerin harcamalar için ödediği vergilerin toplam gelirlerine oranı çok düşük kalır. Bu ise düşük gelirli gruplar üzerindeki vergi yükünü artırır.

Özetle söylemek gerekirse, vergide adaleti sağlamadan gelir dağılımında adaleti sağlamak, neredeyse imkânsızdır. Bu nedenle, vergiyi tavana, geliri tabana yayacak yönde vergi politikalarına, bu politikaları uygulayacak zihniyete sahip politikacılara ihtiyacımız var.

Vergi adaleti ile birlikte harcamalarda etkinlik, verimlilik, sosyal adaletin gözetilmesine ihtiyacımız var. Toplumu ayrıştıran gelir dağılım eşitsizliğini çözmek, makroekonomik politikaların temel amaçlarından biri haline gelmelidir.

MAKAM RANTI KOLLAYICILIĞI

"Kan kokusu almış bir köpekbalığından daha tehlikelisi, rant kokusu almış bir makam kollayıcısıdır."

Politik karar alma sürecinde politikacılar, bürokratlar, çıkar grupları, seçmenler gibi siyasal aktörlerin, *"özel çıkar"* sağlama gayesiyle toplumda mevcut hukuki, dinî, ahlaki normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmalarına *"politik yozlaşma"* adı verilmektedir.[1] Politik yozlaşmanın kamudaki önemli bir yansıması ise siyasal güç sahiplerinin veya bu güç sahiplerine yakın olanların yüksek maaş ve diğer imkân sağlayan makamları elde etmek için yaptıkları *"makam rantı kollama"* faaliyetleridir.

Kamu görevlilerinin maaşlarına ilave olarak, yönetim/denetim kurulu başkan veya üyesi olarak atandıkları kurum ve kuruluşlardan huzur hakkı veya diğer adlarla aldıkları ve bazı üyelikleri için yıllık yüz binlerce lira ile ifade edilen ücretler kamuoyunda ciddi rahatsızlığa neden olmaktadır.

Kişilerin yeteneklerinden, tecrübelerinden, eğitim geçmişlerinden, başarılarından ve ilgili kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarından bağımsız olarak yüksek ücretli yönetim/denetim kurulu üyeliklerine atanmak, kamu görevi nedeniyle aldığı maaşa ilave maaş almak ve diğer imkânlardan yararlanmak için verdikleri mücadele kamuda *"rant kollama"* faaliyetinin bariz örneğidir.

Kamu görevlileri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer

1 Coşkun Can AKTAN, "Görünmez Ayak ve Milletlerin İsrafı: Rant Kollama", *Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama*, İstanbul: Zaman Kitap.

personel kanunları uyarınca kamuda bir kadroya, göreve ve/veya unvana sahiptir. Bu kadro/görev/unvan için öngörülen aylık ve diğer özlük hakları personel kanunlarında ayrıntılı olarak düzenlenir. *Peki, kamu görevlileri aynı anda maaşı dışında ücret mahiyetinde para alabilirler mi?*

Devlet Memurları Kanunu'nun 28'inci maddesi buna kısmen izin vermektedir.

> *"Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı: Madde 28: Memurlar Türk Ticaret Kanunu'na göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç) ..."*

Kamu personel rejiminde yapılan pek çok düzenleme ile memurların kamuya ait işletmelerde yönetim kurulu üyesi, denetim kurulu üyesi ve diğer para ödenen görevlerle görevlendirilmesi mümkündür. **Başka bir deyişle, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin ilgili mevzuatta öngörülen şekilde huzur hakkı ve diğer adlarla ikinci maaş almasında "yasal" bir sorun veya engel yoktur. Tartışılması gereken, kamusal ihtiyaç, liyakat, etik ve ahlak konularıdır.**

Kamu Görevlisi Asli Maaşına İlave Ödeme Almak İçin Ne Yapar?

Pek çok gencimizin üniversite okuduğu, üstüne mastır ve doktora yaptığı halde işsiz kaldığı ülkemizde, *"Kamuda iki veya daha fazla maaş almak için ne yapmalı sorusu?"* garip bir sorudur. Ama böyle bir vakıa söz konusudur.

Kamuda birden fazla maaş almak için temelde iki yol vardır veya birden fazla maaş alacak kişilerde iki farklı nitelik aranır.

Birisi "**işi iyi bilmekle"** ilgilidir. Siz öyle meziyetlere sahipsinizdir ki, sizi kadrolu bulunduğunuz görev yanında kamuya ait bir işletmede de yönetim kurulu üyesi yapabilirler. Siz yönetim kurulu

üyesi olduğunuz kamu teşebbüsünün iyi ve dürüst bir şekilde, güçlü bir vizyonla yönetilmesine katkı sağlarsınız. Sizi oraya atamak zorunda kalırlar. Böyle şeyler olur mu? En azından teorik olarak mümkündür.

Diğeri ise, **"işini bilmekle"** ilgilidir. *"No working, but networking"* mantığı ile çalışmak yerine çevre edinirsiniz. Veya zaten belli bir çevrenin içinde doğmuşsunuzdur. Yeni tabiri ile "networkünüz" yani ağınız, çevreniz güçlüdür. Eski tabiri ile *"hamili kart yakınımdır"* kartına sahipsinizdir veya *"siyasi anlamda dayı"* sahibisinizdir. Kısaca, işini bilen bir yapıda iseniz, makam, imtiyaz dağıtma yetkisini elinde tutanlara yakınsanız, suyun başında iseniz kamuda en ballı, en yüksek gelir getirecek, size avantajlar sağlayacak ikinci maaş imkânlarını; yönetim, denetim kurulu üyeliklerini kollarsınız. Biz buna "**Rant kollama**"nın (rant seeking) bir türü olarak *"kamuda ikinci maaş kollama"* veya "makam rantı kollama" ismini vererek isim babalığını yapalım.

Kamu Görevlileri Hangi Yollarla Birden Fazla Maaş Alabilirler?

Kamuda bazı görevde bulunanlar yıllar içinde kendileri için ilave ödeme unsurları yaratırlar. Bir kurul, komisyon, ekip oluşturulur. Her toplantı için hemen memur maaş katsayısına endeksli her yıl maaş ile orantılı artan bir tutarın ödenmesi hükmü ilgili kanun taslaklarına konuverir.

Ayrıca, kamunun sahip olduğu pek çok KİT'ler, BİT'ler mevcuttur. Bunların yönetim ve denetim kurulu üyelikleri kamuda üst düzey pek çok bürokrat için *"müktesep hak"* addedilen veya bu niteliğe dönüştürülen bir maaş unsurudur. Örneğin Ulaştırma Bakanlığında Bakan Yardımcısı, Genel Müdür, Daire Başkanı ve benzeri görevde iseniz, o göreve atanır atanmaz, bir-iki gün içinde Ulaştırma Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş bir iktisadi kuruluşta yönetim kurulu üyesi oluverirsiniz.

Kısaca memurlar ve diğer kamu görevlileri asli kadro ve görevleri dışında, kurum ve kuruluşların yönetim kurulu, denetim

kurulu, tasfiye kurulu, danışma kurulu üyelikleri ve komisyon, heyet, komite ile benzeri organlarda görev almak suretiyle ilave gelir elde edebilirler.

Kamudaki arkadaşlardan işittiğimize göre, bazen bu işler abartılıyor. Örneğin kanun koyucu uzlaşma komisyonu toplantısı için bir ayda en fazla iki toplantı adına ücret ödemesini öngörmüş ise, toplantı sayısı artırılıp, kurumdaki belli kadroda olan kişiler sırayla ikişer defa toplantılara katılıp ödeme alabiliyor. Böylece bir toplantıda çıkacak 20 karar, 10 toplantıya bölünebiliyor. Aslında, birileri asli işlerini yaparken ilave ödeme alırken, işler hızlanmıyor, yavaşlıyor. Bu da kamudaki çarpık uygulamaların başka bir yansımasıdır.

Makam Rantı Kollayıcılarının Av Alanı Ne Kadar Geniş?

Kamu görevlisi olup da asli görevine ilave olarak ücret alınan yönetim/denetim/tasfiye kurulu başkan ve üyelikleri ile komisyon, komite üyelikleri veya danışmanlık gibi görevlerin kapsam ve çeşidi sanılandan daha fazladır. Benzetme yapmak gerekirse, rant kollayıcılarının rant kollayacağı geniş bir alan söz konusudur. Tabii bu avda en değerlisini avlamak ayrı bir maharettir.

Bu listenin sadece bir kısmı aşağıdaki gibidir.

- KİT'ler,
- KİT'lerin alt şirketleri, bağlı ortaklıkları, iştirakleri,
- BİT'ler,
- Komisyonlar,
- Komiteler,
- Danışmanlıklar,
- Diğer kurul üyelikleri,
- TMSF'nin yönettiği şirketler,
- ...

Liste uzayıp gidiyor.

İkinci Ücret İçin Bir Üst Limit Söz Konusu mudur?

Bilindiği üzere yönetim ve denetim kurulu üyelerine ödenecek huzur haklarının tutarı ilgili şirketlerin yönetim veya genel kurulları

tarafından belirlenmektedir. Ancak, kamu görevlilerine ödenecek tutarın üst limiti konusunda daha önce Yüksek Planlama Kurulu kararlarıyla, şimdiyse Cumhurbaşkanı kararıyla belirleme yapılmaktadır. 2014 yılına kadar Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında ayrım yapılmaksızın KİT'lerde yönetim, denetim veya tasfiye kurulu başkan ve üyesi olarak görev yapan tüm kamu görevlileri için tek bir limit belirlenmişti. Ancak 2015 ve sonrasında ikili ayrım söz konusu olmuştur.

Dolayısıyla mevcut durumda, kamu görevlilerine yönetim/denetim kurulu üyeliği ve benzeri diğer görevler nedeniyle yapılacak ödemelerde ikili uygulama söz konusudur. Bazı yönetim/denetim kurulu üyelikleri huzur hakkı ödemesi için ödemelerde üst limit söz konusu iken bazılarında böyle bir limit söz konusu değildir.

Bir de limit öngörülmeyen yönetim kurulu üyelikleri *en ballı yönetim kurulu üyelikleri* konumundadır. Buralarda görev almak için çok ayrıcalıklı yüksek meziyetlere, niteliklere sahip olmak gerekir. 10 Nisan 2020 tarih ve 2393 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı'nın 4. maddesinin 9 numaralı fıkrası aşağıdaki gibidir:

> *"(9) Kamu sermayeli banka ve borsalar ile bunların iştiraklerinin; sermayesi kısmen veya tamamen Hazineye veya Özelleştirme İdaresi Başkanlığına ait olup özelleştirme neticesinde kamu payı %50'nin altına düşen Devlet iştiraklerinin; uydu yörünge pozisyonlarının haklarına sahip olan sermayesinin tamamı Hazineye ait şirketin; yönetim, denetim ve tasfiye kurullarında görev alanlara, yetkili organları veya esas sözleşmeleri uyarınca belirlenen ücretler ödenir."*

Yukarıdaki düzenlemeye göre, kamu bankaları, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, Takasbank ve benzeri pek çok kuruluşta görev alan kamu görevlileri Cumhurbaşkanı Kararı ile belirlenen ödeme limitlerine tabi değildir. Yönetim kurulu başkan veya üyesi olduğu kuruluş ne kadar takdir ederse, gönlünden ne koparsa o kadar ücret alacaktır.

Aşağıda Borsa İstanbul örneğine yer verilmiştir.

BORSA İSTANBUL ANONİM ŞİRKETİ'NİN
26.03.2021 TARİHİNDE YAPILAN
2020 YILI OLAĞAN GENEL KURUL TOPLANTI TUTANAĞI

11. Gündemin 11 inci sırasında yer alan "*Yönetim Kurulu Başkanı ve üyelerinin ücret, prim ve sair haklarının belirlenmesi*" maddesine ilişkin olarak, Türkiye Varlık Fonu'nu temsilen Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. temsilcisinin verdiği önerge ile;

- *Huzur hakkı ücretlerinin Yönetim Kurulu Başkanı için aylık net 24.000-TL olarak, Yönetim Kurulu Üyeleri için aylık net 24.000-TL olarak belirlenmesi,*
- *Yönetim Kurulu Başkanı ve Üyelerine yapılacak aylık huzur hakkı ödemelerinin Borsa İstanbul A.Ş. çalışanları için yapılan uygulama esas alınarak ay sonlarında gerçekleştirilmesi,*
- *Yönetim Kurulu Başkanı ve Üyelerinin; Şirket Esas Sözleşmesinin 15 inci maddesinin dördüncü fıkrası çerçevesinde makam aracı tahsisi, görevle ilgili konularda yolculuk, seyahat, konaklama, harcırah, temsil ödeneği haklarından yararlanabilmeleri; ayrıca bunların eşleri, çocukları ve bakmakla yükümlü oldukları kimselerin Borsa İstanbul A.Ş. personeli ile aynı şartlar dâhilinde sağlık yardımlarından yararlandırılması,*
- *Yönetim Kurulu Başkanı ve Üyelerinin birden fazla işverenden ücret almaları dolayısıyla gelir vergisi beyannamesi vermeleri gerekmesi durumunda Borsa İstanbul A.Ş. tarafından yapılan ücret ödemelerine isabet eden ilave verginin talep edilmesi halinde Borsa İstanbul A.Ş. tarafından karşılanması, Yönetim Kurulu Başkanı ve Üyeleri tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak ücret geliri elde edilmesi durumunda, hesaplanan ilave verginin tamamının Borsa İstanbul A.Ş. tarafından karşılanması*

hususlarının teklif edildiği görüldü.

Yukarıdaki yönetim kurulu kararına göre Borsa İstanbul Anonim Şirketine Yönetim Kurulu Başkanı veya Üyesi olarak atanan bir kamu görevlisi:

- 2021 yılı için, esas kamu görevi nedeniyle aldığı maaşa ilave olarak her ay, aylık NET 24.000 TL ücret alacaktır.
- Bu ücret nedeniyle beyanname verilmesi gerekir ve artan oranlılıktan dolayı ilave bir vergi çıkarsa bunu da Borsa İstanbul ödeyecektir. Dolayısıyla sınırsız ve risksiz vergi muafiyeti söz konusu.
- Yönetim Kurulu başkan ve üyelerine makam aracı tahsisi yapılacaktır.
- Yukarıdaki maaşa ilaveten miktarını bilmediğimiz "Temsil Ödeneği" hakkı da verilmiştir.
- Kendisi, yanında eş ve çocukları ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler Borsa İstanbul personeli ile aynı şartlarda sağlık yardımlarından yararlanacaktır.

Yukarıdaki imkânlara baktığımızda, durumun kamu görevlisinin görevine ilave ek bir ücret almanın çok ötesine geçtiği, imkânlar ha-

vuzunda yüzdüğü görülmektedir. Bu durum, elli kişilik asgari ücretli bir iş için on binlerce gencin sıraya girdiği bir ülkede yaşanmaktadır. Dolayısıyla sorun, sadece kamu görevlisinin birden fazla kuruluşta yönetim kurulu başkan veya üyesi olması değil, yönetim/denetim ve tasfiye kurulu üyeliklerinin ciddi bir rant kollama alanı haline gelmesi sorunudur. El atılması gereken konu budur.

Bu görevlere atananların, yönetim kurulu başkan veya üyesi olduğu kuruluşun faaliyet alanı ile ilgili bilgi ve tecrübe düzeyinin olup olmadığı, hangi yüksek meziyeti nedeniyle bu göreve layık görüldüğü hususu ise apayrı bir konudur.

Makam Rantı Kollayanlar Vergiden de Azade

Vergi mevzuatımıza göre birden fazla işverenden ücret alıp, aldığı ücret belli tutarı aşanlar beyanname vermek zorundadır. Bunun mantığı, farklı işverenlerden ücret aldığı için artan oranlılığın tam olarak uygulanamadığı durumlarda bunu beyanname verdirmek suretiyle sağlamaktır.

Ancak, asli görevinden dolayı aldığı aylık net 20, 30 bin liraların üzerindeki maaşa ilave ücret ödenen kamu görevlileri için 2015 yılından itibaren idari düzenlemelerle sınırsız muafiyet sistemi getirilmiştir. Başka bir deyişle, bu kişilerin birden fazla ücret almalarından kaynaklı vergisel yüklerin tümü yönetim/denetim kurulu üyesi oldukları kuruluşlara yüklenecektir. Bu sistemin en son hali 2393 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı'nın 4. maddesinin (3) numaralı fıkrasıdır.

> *"(3) Birinci ve ikinci fıkralarda geçen aylık ücret ve ek ödemenin her türlü vergi ve kesintileri (uhdesinde kamu görevi bulunan yönetim, denetim veya tasfiye kurulu üyelerinin birinci ve ikinci işverenden aldıkları ücretleri birleştirilmek suretiyle ödemeleri gereken ilave gelir vergisi dahil) ilgili kuruluş tarafından karşılanır."*

Dâhiyane bir yöntem bulunmuştur. Ayda bir katıldığınız toplantı için, aylık net 20-30 bin liranın üzerinde bir parayı normal maaşınıza ilave olarak alacaksınız. Bazı aylarda da ikramiye hesabınıza yatacak. Yıl sonunda bunları beyan etmenizden kaynaklı artan oranlı vergi

sistemine girerseniz dönüp bu tutarları da yönetim/denetim kurulu başkan veya üyesi olduğunuz kuruluştan tekrar alacaksınız. Bunun, izahı güç. Hukuki boyutu bir yana insaf, izan, ahlak sınırlarını zorlayan boyutu söz konusudur. Ziyafete gidip tıka basa yedikten sonra ev sahibinden bir de "diş kirası" istemek gibi bir şey.

Düşük gelirli pek çok çalışanın bile yılın ortasına doğru artan oranlı sisteme girdiği bir ülkede, asıl maaşına ilave olarak 10 asgari ücreti net alanların, artan oranlı vergi uygulamasından bağışık tutulmasına ilişkin düzenlemenin mantığını yıllardır vergi ile uğraşan bir kişi olarak ben anlamıyorum, anlamlandıramıyorum.

Tespit ve Değerlendirmelerim...

Kamu görevlilerine ilave ücret ödeme yapılmak suretiyle verilen yönetim/denetim kurulu başkan ve üyelikleri ile diğer görevlerde kamusal gereklilik, liyakat ilkelerinin söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır. Kamu görevlilerinin bu görevlere tayininde, ilgili kuruluşa ne tür bir katkı yapacağından çok, ilgili kamu görevlisinin (bakan yardımcısı, genel müdür veya diğerlerinin) ne kadar ek menfaat temin edeceği öncelikli bir konu haline gelmiştir.

- Mevcut durumda kamu görevlilerinin ek ödeme yapılan yönetim/denetim kurulu üyeliklerine atanmasında kamuoyunda oluşan algı; "*işi bilenler*" değil, "*işini bilenlerin*", "*birilerine veya bir yerlere yakın olanların*" tercih edildiği yönündedir.
- Tartışılması gereken konu, kamu görevlilerinin başka kurumlarda sadece bir yönetim/denetim kurulu üyesi olmasıyla sınırlı değildir. Asıl konu, bu görevlendirmelerde esas alınan kıstaslar, bu görevlendirmeler nedeniyle yapılan ödeme ve diğer pek çok menfaatlerdir.
- Kamu görevlilerine görev aldığı kurum ve kuruluşlardan ödenen huzur hakları için vergiden tam bağışık olmalarını sağlamaya yönelik düzenlemelerin hukuki niteliği tartışmalıdır. Anayasa'nın 73. maddesine göre; "*Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*" İstisnalar da buna dahildir.

- Pek çok bordro mahkûmunun kısa sürede artan oranlı vergilendiği bir ülkede, yüklü kamu görevlisi maaşına ilaveten yıllık yüz binlerce lira alıp bundan bir kuruş vergi ödememek, beyanname verilmek zorunda kalındığında bile çıkan vergiyi ilgili kamu kuruluşuna, dolayısıyla bizlere yüklemek etik anlamda kabul edilemez. Her vergi ödeyicisinin bu konunun peşine düşmesi gerekir.
- Kamu kurumlarında görevli bazı kişiler maaşına ek yönetim/denetim kurulu ücreti ve diğer özlük imkânları elde ederken diğer kamu görevlilerinin elde edememesi çalışma barışını bozan bir unsurdur.

Önerim...

Duymak istemeyen kulaklara seslenmenin dayanılmaz zorluğunu bilerek önerilerimi sıralayayım:

- KİT, BİT ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetim/denetim/tasfiye kurulu üyeliklerini, iş işlemlerin yürütülmesine yetecek minimum seviyeye çekiniz.
- Kamu görevlilerine asli görevleri dışında görev verilmesinde standartlar ve ciddi kısıtlamalar getirilmelidir. Bir kuruluşun yönetim/denetim/tasfiye kurulu başkan veya üyeliğine atanacak kamu görevlisinin bu görev atanmasının gerekçesi ve ihtiyacı ortaya çıkaran nedenler, atanacak kişinin atanacağı kuruluşun faaliyet alanına ilişkin bilgi ve tecrübesi gibi hususlar ayrıntılı bir şekilde düzenlenmelidir.
- Bu kuruluşlara kamu görevlilerinden atama yapmak çok istisnai durumlarda, kamusal gereklilik söz konusu olduğunda kullanılmalı ve bunun gerekçesi de atama kararında açıkça belirtilmelidir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarına yönetim/denetim kurulu üyesi olarak kamusal ihtiyaç nedeniyle atanan tüm kamu görevlileri için tek bir üst limit belirlenerek, hepsine aynısı uygulanmalıdır. İlgili kurum ve kuruluşun daha yüksek huzur hakkı belirlediği durumlarda, bu limiti aşan kısım bütçeye gelir kaydedilmelidir.

- Vergi rejiminde, sosyal, ekonomik, çevre ve benzeri hiçbir unsur içermeyen yönetim/denetim kurulu üyelerine yönelik getirilen vergisel bağışıklığa bir an önce son verilmelidir. Genel vergi rejiminin bu kişiler için de işler kılınması sağlanmalıdır. Vergilemede genellik prensibine uyulmalıdır.
- Hangi kamu görevlilerinin, hangi kamusal ihtiyaç nedeniyle yönetim/denetim kurulu başkan veya üyesi olarak görevlendirildiği, ne kadar ücret aldığı ne tür diğer menfaatlerden yararlandığı kamuoyu ile şeffaf bir şekilde paylaşılmalıdır.

Aksi halde "Obez Devlet'in" midesindeki parazitler huzur içinde en kıymetli besinleri tüketmeye devam ederler.

GÖREV ZARARLARI

“Görev zararlarının her kuruşu, 84 milyon vatandaşın vergileri ile ödenmektedir.”

Görev Zararı Nedir?

Görev zararı, kamu iktisadi teşebbüslerine hükümetçe piyasa şartlarının dışına çıkacak tarzda görev verilmesi nedeniyle oluşan zararlardır. Örneğin hükümet, politik veya ekonomik amaçlarla “A” kamu bankasına, konut alacaklara piyasa faiz oranının 5 puan altında kredi verdirtir. Verilen bu kredi nedeniyle “A” bankası piyasa kredi faizi ile düşük kredi faizi arasındaki fark kadar kârdan mahrum kalmaktadır. İşte kamu bankasının, iktidarın talimatları doğrultusunda piyasa şartlarına göre düşük oranlı faiz uygulaması nedeniyle uğradığı bu gelir kaybı bütçeden karşılanır. Bütçeden kamu bankasına bu kapsamda yapılan ödemeler merkezî yönetim bütçesinde “görev zararı” olarak kaydedilir.

Benzer şekilde, Toprak Mahsulleri Ofisi’ne piyasa şartlarının üzerindeki fiyatla alım yapma görevi verildiğinde, bu alımlar nedeniyle kurumun uğradığı zarar yine görev zararları kaleminde bütçeden ödenir. Et ve Süt Kurumu’na piyasa fiyatının altında et satış talimatı verildiğinde de kurumun düşük fiyatla satıştan kaynaklı zararları vergilerimizle ödenir.

Görev Zararından Görevlendirme Giderine ve Yürüyen Balık Hikâyesi

İstatistiklerin takibi açısından isimlendirme ve bu isimlendirmede süreklilik çok önemlidir. 2021 yılı bütçe istatistiklerinde görev zararları isimlendirmesinde değişikliğe gidildi.

Yıllardır **görev zararı** olarak bütçede yer alan rakamları 2021 yılında göremeyince kısa bir şaşkınlık yaşadım. Sonra, görev zararlarının bütçe kodundan hareketle baktığımda kodun aynı ama ismin farklılaştığını gördüm. Bütçedeki bizim **"görev zararları"**, **"görevlendirme gideri"** oluvermiş.

Görev zararı yerine daha yumuşak ve kulağı daha az tırmalayan bir isimlendirme olan görevlendirme gideri kavramının kullanılması bana darbımesel niteliğindeki aşağıdaki hikâyeyi hatırlattı.

> *"Eski zamanlarda kabilenin birinde balık dışında hiçbir hayvan yenilemezmiş. Diğer tüm hayvanlar tabu olarak kabul edilir ve onlara dokunulmazmış. Ancak yılın birinde mevsim çok kurak geçmiş, nehir akmaz olmuş, göller kurumuş. Ortalıkta balık diye bir şey kalmamış. Kurutulmuş balıklar da bitince et ihtiyacı had safhaya ulaşmış. Kabile şefi uzun süre düşündükten sonra kararını açıklamış ve etrafta serbestçe dolaşan geyiklerin ismini değiştirmiş. Geyiklere "yürüyen balık" ismi verilmiş. Bu kararın ardından akşam muazzam bir geyik ziyafeti çekilmiş. Hiçbir suçluluk duygusu hissedilmeden."*

"Zarar" kelimesi yerine **"gider"** kullanılması, yapılan harcamayı yapanlara psikolojik bir rahatlık sağlıyor olsa gerek. Korkum, bu rahatlıkla son yıllarda hızlanarak artan görev zararlarının daha da hızlanarak artmasıdır.

Görev Zararı Ödemelerinin Yasal Dayanağı Nedir?

Görev zararı 233 sayılı KHK'nin 35. maddesinde düzenlenmekte olup anılan mevzuatta görev zararının iki şekilde ortaya çıkabileceği belirtilmektedir. Bunlar;

1) KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi ve belirlenen bu fiyatların satış fiyatının altında olması ve
2) KİT'lere Cumhurbaşkanı tarafından faaliyet konularıyla ilgili görev verilmesi ve bu görevden dolayı ortaya bir zarar çıkması ya da kârdan mahrum kalınmasıdır.

KİT'ler, kamu bankalarının hükümet politikaları kapsamında piyasa koşullarının dışında mal veya hizmet satması veya alması durumunda ortaya çıkan zararlar veya mahrum kalınan kâr merkezî yönetim bütçesine konulan görev zararı kaleminden ödenir. Dolayısıyla görev zararı ödemesinin yasal dayanağını 233 sayılı KHK ve Bütçe Kanunları oluşturmaktadır.

Son 15 Yıldaki Görev Zararı Miktarı Ne Kadardır?

Görev zararlarındaki hızlı artış trendi yukarıdaki tablodan açık bir şekilde görülmektedir. Ancak bu artışın daha da anlamlı bir şekilde anlaşılması için bütçe harcamalarındaki ve cari harcamalardaki artış oranları ile kıyaslanması uygun olacaktır.

Cari harcamalar, mal veya hizmetlerin ömrü bir yılı aşmayanlarının alımı için yapılan harcamaları ifade eder. Başka bir deyişle, ilgili yılda alınıp aynı yıl tüketilen mal ve hizmetler için yapılan harcamalardır. Cari transferler ise kişi veya kurumların cari nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, karşılıksız olarak yapılan kaynak aktarımlarını ifade etmektedir. Sosyal yardımlar, görev zararları, dernek ve vakıflara aktarılan paralar, karayollarına verilen garantili geçiş nedeniyle yapılan fark ödemeleri hep bu kalem altında giderleştirilir. Bu harcama kalemlerindeki artış, uzun vadeli getirisi olan yatırım harcamalarını ifade eden sermaye harcamalarının aleyhine işlediği için olumlu bir durum değildir.

Tablo 4: Yıllar İtibarıyla Görev Zararları, Cari Harcamalar ve Bütçe Toplam Harcamaları

Yıllar	Görev Zararları (Bin TL)	Görev Zararlarının Bütçe Harcamalarına Oranı	Cari Transferler (Bin TL)	Cari Transferlerinin Toplam Harcamalara Oranı	Merkezî Yönetim Bütçe Harcamaları (Bin TL)
2006	7.245.287	4,07%	49.851.206	28,0%	178.126.033
2007	8.641.207	4,23%	63.291.858	31,0%	204.067.683
2008	9.606.291	4,23%	70.360.437	31,0%	227.030.562
2009	16.489.463	6,15%	91.975.805	34,3%	268.219.185
2010	16.467.947	5,59%	101.857.081	34,6%	294.358.724
2011	20.071.218	6,38%	110.498.851	35,1%	314.606.792
2012	22.062.156	6,10%	129.477.019	35,8%	361.886.686
2013	28.243.437	6,92%	148.742.593	36,4%	408.224.560
2014	29.618.061	6,60%	162.282.182	36,2%	448.752.337
2015	34.843.920	6,88%	182.671.[illegible]28	36,1%	506.305.093
2016	46.779.590	8,01%	224.847.098	38,5%	584.071.431
2017	63.882.571	9,42%	270.924.366	39,9%	678.269.193
2018	80.896.642	9,74%	322.878.869	38,9%	830.809.401
2019	91.311.219	9,13%	400.315.617	40,0%	1.000.026.856
2020	102.802.403	8,55%	497.989.476	41,4%	1.202.236.469
2021/10	122.219.639	10,33%	481.229.028	40,7%	1.183.071.850
Toplam	701.181.051	8,07%	3.309.192.514	38,1%	8.690.062.855

Kaynak: HMB

Yukarıdaki tabloya göre 15 yıl 10 aylık dönemde yapılan görev zararı tutarı 701,2 milyar TL'ye ulamıştır. Görev zararı harcamalarının toplam bütçe harcamaları içindeki büyüklüğü yüzde 4'lerden %10'lara yükselmiştir. Bunun anlamı, görev zararlarının reel anlamda yüzde yüz elli oranında artmış olmasıdır.

Görev zararlarının 2006-2020 dönemi nominal artış oranı %1.318,9 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde bütçe toplam harcamalarındaki nominal artış oranı ise %574,9 olmuştur.

Hangi Kuruma Ne Kadar Görev Zararı Ödemesi Yapıldı?

Bütçe istatistiklerine göre pek çok kuruma görev zararı ödemesi yapılıyor. Görev zararı ödemesi yapılan kurumları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- Sosyal Güvenlik Kurumu
- Ziraat Bankası
- Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası
- Türk Eximbank
- Halk Bankası
- T.C. Devlet Demiryolları
- Tarım İşletmeleri
- Toprak Mahsulleri Ofisi
- Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
- Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
- Elektrik Üretim A.Ş.
- Elektrik İletim A.Ş.
- Türkiye Elektrik ve Taahhüt A.Ş.
- Türkiye Taşkömürü Kurumu
- Üretici Birlikleri
- Tarım Kredi Kooperatifleri
- Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
- Sümer Holding A.Ş.
- Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu
- Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu
- Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü
- Türkiye Elektromekanik Sanayii Genel Müdürlüğü
- Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
- Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı

Yukarıdaki kurum veya kuruluşlardan bazıları ise görev zararından aslan payını almaktadır. Görev zararından aslan payını alan kurum ve kuruluşlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: Yüksek Miktarlı Görev Zararı Yapılan Bazı Kurum ve Kuruluşlar

Yıllar	Ziraat Bankası	Halk Bankası	Türkiye Kömür İşletmeleri	Sosyal Güvenlik Kurumu
2006	130.000	106.770	250.000	6.272.328
2007	204.432	172.000	0	7.526.484
2008	368.856	204.302	0	7.708.734
2009	623.564	377.035	0	12.707.999
2010	300.986	138.664	462.400	13.417.896
2011	648.867	248.915	225.000	16.584.148
2012	1.299.980	368.529	0	18.391.512
2013	1.514.332	414.084	418.050	24.589.589
2014	1.137.887	527.081	570.272	26.116.994
2015	1.371.494	690.415	731.550	30.392.613
2016	1.751.603	941.517	1.283.793	41.453.594
2017	2.107.106	1.098.802	1.290.000	57.155.702
2018	2.319.177	1.362.565	1.206.487	74.877.697
2019	3.294.432	1.917.566	1.160.127	84.195.768
2020	4.449.313	3.046.633	1.215.000	92.880.702
2021/10	3.692.693	3.666.231	1.373.936	112.447.827
Toplam	**25.214.722**	**15.281.109**	**10.186.615**	**626.719.587**

Kaynak: HMB

Yukarıdaki verilerden görüldüğü gibi, SGK görev zararı ödemelerinde en büyük paya sahiptir. İkinci ve üçüncü sırayı kamu bankaları almaktadır. 10,2 milyar liralık görev zararı ile Türkiye Kömür İşletmeleri de ayrıca incelenmesi gereken bir kuruluş olarak öne çıkmaktadır.

Ziraat Bankası'na son 15 yıl 10 ayda ödenen kamu zararı 25,2 milyar, Halk Bankası'na ödenen ise 15,3 milyar TL olmuştur. Sadece iki kamu bankasına ödenen kamu zararı 40,5 milyar TL'dir.

Kamu bankalarına ve diğer KİT'lere görevlendirme gideri veya görev zararı adı altında yapılan ödemeler karşılığında alınan hizmetin niteliğinin, bu hizmetlerden yararlanan kesimlerin şeffaflık ilkesi

gereği kamuoyu ile paylaşılması gerektiğini düşünüyorum. **Unutmamak gerekir ki, görev zararları da 84 milyon vatandaşın vergileri ile ödenmektedir. Ve her kuruşunda 84 milyonun hakkı vardır.**

Görev Zararlarındaki Artış Neden Önemli?

Görev zararı şeklindeki bütçe harcamaları, bütçenin cari transfer kaleminin altında yer alır. Aslında görev zararı olarak bütçede yer alan harcama kalemi toplumun belli kesimlerine aktarılan cari transfer demektir. Sadece aktarım mekanizmaları farklıdır. Görev zararı şeklindeki kaynak aktarımında bütçedeki sıkı prosedürler takip edilmez. Kaynaktan yararlanacakların tayininde daha fazla takdir yetkisi ve esneklik söz konusu olur. Örneğin, uygun koşullu banka kredisinden yararlanacakların tayininde kamu bankalarının takdiri önem kazanır. Kimin faizsiz krediden yararlanacağında kamu bankalarının çeşitli telkinlere açık olması söz konusu olabilir. Tüm bunlar, görev zararı şeklindeki kaynak aktarım mekanizmalarında şeffaflığı ve hesap verilebilirliği önemli hale getirir.

Görev zararları, aynı zamanda bütçe hakkı açısından da önemlidir. İktidarın özellikle seçim dönemlerinde görev zararlarını kullanarak seçim yatırımı yapması ve bu kapsamda bütçe kısıtlarını yeterince dikkate almaması sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin olduğu yılda bütçede 55,8 milyarlık bir tutarla yer alan görev zararı harcamasının yıl sonu gerçekleşme rakamının %44,8 üzerinde ve 80,9 milyar TL olarak gerçekleşmesi tesadüfle izah edilemeyecek büyüklükte bir artıştır.

Yukarıda yer verdiğimiz ve yer veremediğimiz pek çok nedenle görev zararlarını önemsiyoruz ve takip ediyoruz. 2021 yılı bütçe istatistiklerinde "*görev zararı*" yerine "görevlendirme gideri" kavramının kullanılmasının basit bir isimlendirme şeklinde kalmasını, görev zararlarının daha da artışı için psikolojik bir zemin oluşturmamasını ve devletin obez bünyesine daha fazla zarar vermemesini temenni ediyoruz. Umarız olay, "*Yürüyen Balık*" hikâyesine dönmez.

TEMEL ULUSLARARASI EKONOMİ KONGRESİ'NDE

Kongre Gündemi: Toplanan Vergiler Halka Nasıl Döner?

Temel uluslararası ekonomi kongresine katılır... Kongrenin teması, ***"Toplanan vergiler halka nasıl geri dönüyor?"***

Konuşmacılardan biri Amerikalı, biri İngiliz, biri de Türk: Temel.

Halktan toplanan vergilerin dağılımına nasıl karar veriliyor sorusuna cevap aranır.

Amerikalı söz alır:

– Bizim Amerika'da önce yere bir çizgi çizeriz ve sonra topladığımız vergileri havaya atarız. Çizginin soluna düşen paraları halka hizmet olarak geri veririz, sağ tarafta kalan devlete kalır, yatırım yaparız.

Derken İngiliz söz alır:

– Biz İngiltere'de başka ama ona benzer bir uygulama yaparız. Önce yere bir daire çizeriz. Halktan toplanan vergileri havaya atarız. Dairenin dışında kalan halka hizmet olarak geri döner, dairenin içine düşenleri devlet harcamalarına kullanırız.

Sıra bizim Temel'e gelir ve Temel başlar anlatmaya:

– Ula uşaklar, ne kadar karmaşık bir sisteminiz var. Bizim sistemimuz çok yalın. Öyle yere çizgi, daire filan çizmezuk. Bizde hükümet halktan toplar vergileri. Sonra atar havaya. Yere düşenleri kendilerine harcama yaparlar. Havaya kalanlar halka hizmet olarak geri döner.

ÖRTÜLÜ ÖDENEK YA DA GİZLİ HİZMET GİDERİ

"Her vatandaşın memleket hizmetleri için ödediği vergiler herhangi bir siyasi partiye ya da o siyasi partinin yöneticisine tahsis edilmiş üyelik aidatı değildir."

Örtülü Ödenek Nedir?

Örtülü ödenek, eski tabiri ile *tahsisatı mesture*; hükümetlere, devlet başkanlarına veya kurumlara, bir mali yıl içindeki bütçeden ayrılmış, belli amaçlar için öngörülen fakat kullanıcısına harcama esnekliği veren, belli bir program ve projeye direkt bağlanmamış harcama kalemidir. Kullanımı süper esnektir.

Örtülü ödenek harcamaları, arkasında "devletin yüksek çıkarları" varsayılarak klasik bütçe denetiminin dışında tutulur. Niteliği gereği bu giderlerin takibinin şeffaf bir şekilde yapılması mümkün değildir.

Örtülü ödenek giderlerinin harcamalarını yapan ve harcama yapma usulünü belirleyen de aynı kişidir. Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı değişiminde sonraki cumhurbaşkanının önceki cumhurbaşkanı dönemindeki örtülü ödenek harcamalarını denetleme, en azından inceleme imkânı da neredeyse yoktur. Çünkü örtülü ödenekten harcama yapan cumhurbaşkanı sonraki cumhurbaşkanına devredeceği harcama belgelerini de kendisi belirlemektedir. İsterse hiçbir bilgi ve belge aktarmama yetkisine sahiptir. **Bu anlamda örtülü ödenek her yönüyle kullananın vicdanına, namusuna "emanet" edilmektedir.**

Örtülü Ödenek Uygulaması Ne Kadar Eskiye Gidiyor?

Örtülü ödenek, ilk kez 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 77. maddesi ile düzenlenmiştir. Günümüzde ise 5018 sayılı Kanun'un 24. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir.

Örtülü ödenek, yukarıda belirtilen amaçlar dışında, cumhurbaşkanının ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez.

Cumhurbaşkanlığı ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Örtülü ödeneklere ilişkin giderler cumhurbaşkanı tarafından belirlenen esaslara göre gerçekleştirilir ve ödenir.

Örtülü Ödenekten Yapılan Harcama Tutarı Ne Kadar?

Merkezî yönetim bütçelerinde "örtülü ödenek" ile ilgili giderler "03.04.50 Gizli Hizmet Giderleri" bölümüne kaydedilmektedir. Gizli hizmetlere ilişkin gider yapılacaksa, örneğin dinleme altyapısı için sabit kıymet alınacaksa bu tür giderler "06.09.10 Gizli Hizmet Giderleri" bölümüne gider kaydedilir. Hangi giderlerin bu hesaba kaydedileceği bütçe hazırlama rehberinde belirtilmektedir. 2021-2023 bütçe hazırlama rehberine göre;

"03.04.50 Gizli Hizmet Giderleri
03.04.50.01 Gizli Hizmet Giderleri:
- *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 24'üncü maddesinde belirtilen iş ve hizmetlerle ilgili giderler,*
- *1/11/1983 tarih ve 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve*

Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu'nun gerektirdiği giderler,
– *Gizli haber alma giderleri*
bu bölüme gider kaydedilecektir."

Dolayısıyla örtülü ödenek kapsamında erişebileceğimiz tek bilgi yıllar itibarıyla örtülü ödenek harcama toplamıdır.

Tablo 6: Yıllar İtibarıyla Gizli Hizmet Giderleri

Yıllar	Gizli Hizmet Giderleri (Örtülü Ödenek)	
	1.000 TL	1.000 USD
2004	307.492	216.339
2005	155.987	116.420
2006	327.404	228.935
2007	436.455	335.579
2008	510.763	395.328
2009	634.426	410.370
2010	706.140	470.976
2011	951.180	569.968
2012	1.175.363	656.173
2013	1.248.112	656.909
2014	1.078.005	493.069
2015	1.773.235	652.375
2016	1.616.167	535.309
2017	1.977.013	542.371
2018	1.714.172	356.371
2019	2.073.436	365.888
2020	2.006.388	286.458
2021/10	2.166.310	262.129
Toplam	**20.858.048**	**7.550.965**

Kaynak: HMB

Gizli hizmet giderleri 2004 yılında 307,4 milyon lira iken bu tutar %552,5 artışla 2020 yılında 2 milyar 6 milyon liraya ulaşmıştır. 2004 yılından 2021 yılı Ekim ayı sonuna kadar yapılan toplam örtülü ödenek harcaması ise 20 milyar 858 milyon lira olmuştur. Aynı dönemde ortalama dolar kuru ile 7 milyar 550 milyon dolarlık örtülü ödenek harcaması yapılmıştır.

Diğer Ülkelerde Örtülü Ödenek Benzeri Uygulama Var mı?

Diğer ülke örneklerinde de örtülü ödenek benzeri uygulamaların bulunduğu görülmektedir. Ancak örtülü ödeneğin kullanım alanının bizde olduğu gibi *"kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere"* şeklinde geniş bir kapsamı söz konusu değildir. Örtülü ödenek daha çok askerî ve istihbarat alanında yapılan devlet güvenliği açısından gizli kalması gereken alanlara münhasır kılınmıştır. Bizde ise *"Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaç"* gibi geniş bir alan söz konusudur.

Örtülü ödenek Fransa'da *özel fon (fonds spéciaux)* olarak isimlendirilmektedir. 2020 yılında özel fondan yapılan harcamanın 70 milyon avro olduğu belirtilmektedir ki[1] bu rakam 2020 yılında Türkiye'deki örtülü ödenek harcaması olan 250 milyon avronun[2] %28'i oranındadır.

Fransa'da örtülü ödeneğin bakanlar tarafından şahsi amaçlarla yasadışı bir şekilde kullanıldığı yönünde iddialar söz konusu olmaktadır. Önceki yıllarda da Cumhurbaşkanı tarafından yasadışı kullanım iddiaları basına yansımıştır.

Fransa Cumhurbaşkanı Jacques Chirac'ın, 1992-1995 yılları arasında ailesiyle birlikte yaptığı seyahatlerin tutarının 320 bin doları bulması ve bedelinin nakit ödenmesi konusundaki yolsuzluk iddia-

---

1 https://en.wikipedia.org/wiki/Black_budget (Erişim, 20.11.2021)

2 2020 yılı ortalama avro kuru TCMB verilerine göre 8,022 TL'dir. Hesaplama bu kur esas alınarak yapılmıştır.

ları, Fransız kamuoyunun haftalarca bir numaralı konusu olmuştur. Chirac'ın dokunulmazlığına karşılık, kızı Claude Chirac ve aralarında bir senatörün de bulunduğu 4 kişi, seyahatlerle ilgili savcılıkta ifade vermiştir. Chirac da konuya ilişkin basına ayrıntılı açıklama yapmak zorunda kalmış, açıklamalarında örtülü ödeneğin keyfi kullanımının "kötü bir gelenek" olduğunu belirterek, konuya ilişkin düzenleme gereğinden bahsetmiştir.[1]

Amerika Birleşik Devletleri'nde örtülü ödenek *"kara bütçe" (black budget)* olarak isimlendirilmektedir. Bütçenin esas itibarıyla askerî ve istihbarat amacıyla kullanılması söz konusudur. Burada gizlilik projelerin isminin kod şeklinde belirtilmesi ve harcama kalemlerinin niteliğinin güvenlik nedeniyle gizli tutulması şeklinde olmaktadır. İhtiyaç duyulduğunda Kongre'nin belli yetkililerine harcama ayrıntılarının açıklanması gerekmektedir.[2] Dolayısıyla gizlilik içinde bir hesap verebilirlik mekanizması söz konusudur.

Atatürk'ün Örtülü Ödenekte Bile Şeffaflığı

Mustafa Kemal Atatürk döneminde başlatılan teamül ile yıllarca başbakanlarca örtülü ödenek için verilen çek karnesi Özel Kalem Müdürü'ne teslim edilmekteydi. Nereye, ne harcama yapılacaksa Özel Kalem Müdürü'ne talimat verilmekte ve bu talimata göre çek kesilmekteydi. Böylece yapılan harcamalar kayıt altında tutulmakta, belgelenmiş olmaktaydı.[3]

Örtülü Ödenek Yolsuzluğa Açık Bir Uygulamadır

Örtülü ödeneğin hiçbir denetime tabi olmaması, tek sınırın ilgili yılda yapılabilecek harcama tutarına ilişkin olması, harcamanın usul ve esaslarını belirleyen kişinin aynı zamanda harcama talimatı veren kişi olması, harcamaya ilişkin kayıt düzeni ve belgelendirmenin belirsizliği, halef ve selef arasında harcamaya ilişkin bilgi paylaşımının

---

1 http://arsiv.ntv.com.tr/news/94275.asp (Erişim, 20.11.2021)

2 https://en.wikipedia.org/wiki/Black_budget (Erişim: 20.11.2021)

3 Nergis Oprescu, Örtülü Ödenek, https://www.academia.edu/Örtülü_Ödenek.pdf

olmaması, yıllar geçse bile harcamalara ilişkin bilgilerin açıklanmasının söz konusu olmaması, örtülü ödeneği ciddi şekilde suistimale açık hale getirmektedir.

Şeffaflığın bulunmadığı, denetimin mümkün olmadığı her harcama kalemi çok yüksek yolsuzluk, suistimal riski içerir ve Obez Devlet'in önemli besin kaynaklarından biridir. Örtülü ödeneğin seçim ve siyasetin finansmanında kullanılması, açıklandığında kamuoyunun tepkisini çekebilecek harcamalara konu edilmesi her zaman mümkündür. Nitekim geçmişte örtülü ödeneğin;

- Şahsi ihtiyaçlar için,
- Kumar borcunun kapatılması için,
- Yandaş gazetecilerin lehte haber ve yazı yazmaları için,
- Parti amaçları için

kullanıldığına ilişkin örnekler mevcuttur. 1950'li yıllarda örtülü ödenekten medyaya yapılan ödemeye ilişkin "Örtülü Ödenek" davası tutanağına geçmiş örnek aşağıdaki gibidir:

(2/12/1957 diye başlanarak tekrar kararnameden okundu).

BAŞKAN - Bir dakika. Necip Fazıl Kısakürek'e 5000 lira diyor. Bu ne parası ?

SANIK ADNAN MENDERES - Efendim, her iktidarın, her Hükûmetin gazetecilerle münasebeti aşikârdır. Bir tahsisatı mesturenin klasikleşmiş an'ane haline gelmiş bir sarf mevzuudur. Yalnız Kısakürek'e değil, bir çok gazetelere ve mecmualara icap ettikçe yardım etmek tahsisatı mesturenin maksadı vaz'ına tamamiyle uygundur.

Tansu Çiller'in başbakanlığı döneminde, Selçuk Parsadan tarafından gerçekleştirilen örtülü ödenek dolandırıcılığı ise kitaplara konu olmuş bir dolandırıcılık hikâyesine dönüşmüştür.

Türkiye'de örtülü ödenek uygulamasının ıslah edilmesine ihtiyaç vardır. Bu kapsamda öncelikle örtülü ödenekten yapılacak harcamaların kapsamı askerî ve istihbarat alanı ile sınırlı tutulmalıdır. Harcama ve belgelendirme kodlanmak suretiyle yapılabilir. Bu tür bilgilerin belli bir süre (50 yıl gibi) gizli kalsa da nihai olarak en azından kullanım alanları itibarıyla kamuoyunun bilgi ve denetimine açılması sağlanmalıdır.

Selçuk Parsadan Başbakanı Kandırıp Örtülü Ödenekten Para Alıyor.

Selçuk Parsadan, 24 Aralık 1995 seçimlerinden birkaç hafta önce, kendisini telefonda "Orgeneral Necdet Üruğ" diye tanıtarak Başbakan'la, yani Çiller'le görüşmeyi başardığında yaşandı. Parsadan, "orgeneral" olarak Çiller'e "emekli ve muvazzaf askerlerin seçimlerde DYP'ye çalışmak istediklerini, ancak paraya ihtiyaçları olduğunu" söyler ve örtülü ödenekten 5,5 milyar lira alır. Bugün hayatta olmayan Parsadan, bu dolandırıcılıktan dolayı yargılandı ve mahkûm oldu, ancak örtülü ödeneği siyasi çıkar için kullanan kimse yargılanmadı.[1]

Başbakanın Görevi Devretmesinden Bir Gün Önce Örtülü Ödenekten Yüklü Miktar Para Çekmesi İddiaları:

Tansu Çiller'in, Başbakanlık görevini Mesut Yılmaz'a devretmeden hemen önce örtülü ödenekten 500 milyar lira çektiği iddia ediliyordu. Kesin bir dille reddetti Çiller:

"Örtülü ödenek Başbakan'ın haysiyetine emanet ediliyor. Bunu söyleyenler sadece şerefsiz değil, milliyetsizdir de. İftiranın böylesinden Allah saklasın insanı..."

Ancak Çiller'in bu sözlerinden sonra, *Hürriyet*, yakın zamana kadar *Habertürk* Ankara Temsilcisi olan **Muharrem Sarıkaya**'nın imzasıyla örtülü ödenekten 500 milyar liranın çekildiğine ilişkin ödeme emrini yayımladı. *Hürriyet*'te 11 Mayıs 1996'da yayımlanan belge 13 Şubat 1996 tarihini taşıyordu. Yani Çiller Başbakanlık görevini Yılmaz'a devretmeye hazırlanırken inkâr ettiği bu parayı örtülü ödenek hesabının tutulduğu Vakıfbank Merkez Şubesi'nden çektirmişti!

Belgeden önce *"şerefsiz ve milliyetsizlerin iftirası" diyen Çiller belge yayımlanınca "Nereye harcadığımı açıklarsam savaş çıkar, dünya birbirine girer"* diyecekti![2]

---

1 Akın Doğan, Refahyol bir çürümenin koalisyonu olarak 28 Şubat'a direnemezdi... (t24.com.tr) (Erişim: 21.11.2021)

2 Akın Doğan, a.g.m.

Emin Çölaşan 22 Temmuz 1997 tarihinde *Hürriyet* gazetesinde yayımlanan "Örtülü ödenek rezaletini unutmayın" başlıklı yazısında aşağıdaki cümlelere yer veriyor[1]:

"...

O sırada çok ilginç bazı gerçekler de ortaya çıkıyor!

1- Tansu bu parayı örtülü ödenek hesaplarının bulunduğu banka şubelerinden bir gece geç saatlerde çektiriyor.

2- Paralar bavullarla taşınıyor ve Başbakanlık Konutu'na getiriliyor. Sonrası bilinmiyor! Faili meçhul!..

3- Paranın çekiliş tarihi de çok ilginç!.. Tansu başbakanlık görevini bir gün sonra Mesut Yılmaz'a devredecek! Para o gece bavullarla Konut'a taşınıyor.

Peki daha sonra neler oluyor?

Şimdi yakın geçmişi bir düşünelim ve yine hep birlikte anımsayalım.

Tansu bu konuda sıkışıyor ve paranın hesabını veremiyor. En sonunda Necmettin Cevheri tarafından şu açıklama yapılıyor:

"Bu paranın nereye harcandığını söylersek savaş çıkar..."

Bu lafı Tansu da aynen yineliyor!"

Örtülü Ödenek Kumarbaz Diplomatın Emrinde

İkinci Dünya Savaşı sırasında çok önemli yararlıklar gösteren Dışişleri Bakanlığı'nın ünlü diplomatı Numan Menemencioğlu DP iktidarı sırasındaki başıboşluktan dolayı ne yapacağını şaşırıp kendisini kötü yollara vuran yağmacılar arasında yer alır.

Menemencioğlu Paris'e büyükelçi olarak atanmıştır. Burada kumar ve gece hayatına dalar. Tam 105 bin lira kumar borcu birikmiştir. Dışişlerinden gelen yoğun talep üzerine bu kumar borcu Başbakan Adnan Menderes tarafından örtülü

1 Emin Çölaşan, "Örtülü ödenek rezaletini unutmayalım", 22 Temmuz 1997 *Hürriyet* (hurriyet.com.tr) (Erişim, 21.11.2021)

ödenekten karşılanır. Oysa örtülü ödeneğin, diplomat dahi olsalar hiçbir kimsenin kumar borcunu ödemekte kullanılması mümkün değildir. Daha sonra olanlar ise insanı hayrete düşürecek cinstendir.

Menderes kumar borcunu ödediği diplomatı Türkiye'ye dönüşünden sonra ilk seçimde milletvekili seçtirir. Ve ne zimmet, ne de bir başka yolla Menemencioğlu'ndan ne kumarda kaybettiği devlet parasının ne de daha sonra örtülü ödenekten yaptırdığı ödemenin hesabı sorulur. Hesapsız, kitapsız günlerdir yaşananlar.[1]

1 Tuncay Özkan, *Parsadan Hikâyesi "Cumhuriyet Tarihinde Örtülü Ödenek Yolsuzlukları"*, AD Yayıncılık, 1996, İstanbul.

KAMU İHALE SİSTEMİ DELİK DEŞİK

"Biz istiyoruz ki, bu memlekette yapılan her iş, üç beş kişinin çıkarına değil, bu toprakları dolduran milyonların yararına olsun."

Sabahattin Ali

Kamu ihale sistemi niçin vardır? İhale ilkeleri, kurallar, şikâyet ve denetim mekanizmaları ile ne amaçlanır? İstisnalar ile delik deşik olmuş ihale sistemi bekleneni verir mi? Doğrudan temin ve pazarlık usulünün toplam kamu alımları içinde artan payı ne anlama gelir? Soruları artırmak mümkün. Burada kamu ihale sistemine niçin gerek olduğu, etkin bir ihale sisteminin önemi, Obez Devlet-ihale sistemi ilişkisi, ihale uygulama verilerinden hareketle analiz edilecektir.

Kamu İhale Sistemi Niçin Vardır? Olmasa da Olur mu?

Devlet, vatandaşların ortak ihtiyacının karşılanmasında önemli bir araçtır. Devletin ortak ihtiyaçları karşılamak için ihtiyaç duyduğu finansman esas itibarıyla vergilerle karşılanır. Günümüz "*Vergi Devleti*"nde, devletin gelirlerinin %80'inden fazlası vergi gelirlerinden oluşur.

Adil bir vergi sistemi, toplumsal huzur ve adil gelir dağılımı açısından ne kadar önemliyse; toplanan vergilerin kullanılacağı kamu harcamalarının saydam, dürüst, şeffaf ve etkin bir şekilde yapılması da bir o kadar önemlidir. **Bu kapsamda, gerçek manada bir kamu ihale sistemi, ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, gizliliğin, güvenirliliğin, kamuoyu denetiminin, kamusal ihtiyaç-**

ların en uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kamusal kaynakların verimli ve etkin kullanılmasının en geniş anlamda sağlanması için vardır.

Kamunun mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin sıkı ve doğru kurallara bağlanmaması durumunda ciddi boyutta yolsuzluk, suistimal, verimsizlik ve israf söz konusu olur. Çünkü, kamu harcaması yapan bir bürokrat, bu harcamaya karar veren siyasetçi, nihayetinde başkasının parasını (vergilerimizi) başkaları veya kendisi ya da yakınları/yandaşları için harcamaktadır.

Bu yüzden, devletin hantallıktan, obezlikten kurtarılması, devletin mal ve hizmet alımlarının en etkin ve verimli, rekabet ortamında yapılmasını istiyorsanız etkin bir kamu ihale sistemine sahip olmak zorundasınız. Bunun içindir ki, çalışır ve etkin bir kamu ihale sistemi modern demokratik hukuk devleti için olmazsa olmaz bir sistemdir. Devlet olmanın, hakkaniyetin, bütçe hakkının, tüyü bitmemiş yetimin payının korunmasının ön koşuludur. Obez Devlet'ten kurtulmak için düzeltilmesi gereken alanların başında kamu ihale sistemi gelir.

Peki, Türkiye'de kamu ihale sistemi ile ilgili durum nedir? Bu soruya cevabımı aşağıdaki alt başlıklarda bulacaksınız.

Yeni İhale Sistemini Çok Çabuk Eskittik

Türkiye, kavramları, değerleri ve kurumları eskitme konusunda çok mahirdir. Diğer ülkelerde tıkır tıkır işleyen sistemi getirip kurun, bir yolunu bulur, bir açık keşfeder ve sonunda en mükemmel sistemleri bile özünden uzaklaştırırız.

"Hocam çok karamsarsınız." diyenleri duydum sanki. *"Yok, bu karamsarlık değil. Karamsarlık geleceğe ilişkin beklentilerde olur, bense geçmişte gerçekleşmiş olaylara ilişkin tespitte bulunuyorum."*

Kamu İhale Kanunu, hükümet tasarısı olarak Bülent Ecevit'in imzası ile 20 Kasım 2001'de Meclise sevk edildi. Tasarının genel gerekçesini okuduğunuzda eski ihale sisteminin eksiklikler ile malul olduğunu, bu nedenle daha saydam, daha rekabetçi, daha az istisnalı, etkinlik ve verimliliği esas alan yepyeni bir ihale sisteminin inşa edilmek

istendiğini görüyorsunuz. Kamu İhale Kanunu'na neden ihtiyaç duyulduğu Kanun'un genel gerekçesinin girişinde aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

"8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği görüldüğünden, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç duyulmuştur."

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile;

– İhalelerde saydamlık,
– Rekabet ortamı,
– Eşit muamele,
– Güvenirlik,
– Gizlilik,
– Kamuoyu denetimi,
– Kaynakların verimli kullanımı

konularının amaçlandığı belirtilmiş, uluslararası ihale uygulamalarına paralellik sağlanması için esas itibarıyla dört tür ihale usulü belirlenmiştir. Bunlar;

– Açık ihale usulü,
– Belli istekliler arasında ihale usulü,
– Pazarlık usulü,
– Doğrudan temin

olarak sıralanmıştır.

Pazarlık usulü ile yapılabilecek işler, uluslararası mevzuata paralel bir şekilde özelliği olan ve ivedi olarak yapılması gereken işlerle sınırlandırılarak, iki aşamada gerçekleştirilmek üzere teknik şartların da görüşüldüğü bir yöntemle yeniden belirlenmiştir.

Yeni bir kamu ihale mevzuatı ve yeni kurumsal yapılanma ile kamu alımlarındaki verimsizlik, suistimallerin önüne geçilmesi temel hedef olarak ortaya konulmuştur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, bazı maddeleri dışında,

01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girdi. Daha 18 yaşını doldurmamış, ama tüm saçları ağarmış, beli bükülmüş, kendini tüketmiş bir kanunla karşı karşıyayız. Neden mi? Nedenleri aşağıdaki gibi:

- Kanunun çıkarılış hedefleri neredeyse geçersiz kaldı.
- Kamu İhale Kanunu geçen sürede 190'ın üzerinde değişikliğe uğrayarak, yamalı bohçaya döndü. Temel ilkeleri belirginliğini kaybetti.
- İstisnaları azaltıp rekabetçi bir sistem öngören Kanun'da istisna maddesine alfabenin harfleri yetmedi. Kanun'un "*İstisnalar*" başlıklı 3. maddesinde "z" harfini de geçtik, şimdilik en son istisna bendi "aa" bendi; "zz"ye kadar gitmez umarız.
- İstisna kapsamındaki mal ve hizmet alımları milyarlarca liralarda.
- Doğrudan temin yöntemi sık kullanılan bir yöntem oldu.
- Pazarlık usulünün toplam ihaleler içindeki payı hızla arttı.
- Şimdilerde kamu ihale sisteminde sil baştan değişiklikler tartışılıyor.

Yurtdışından ithal, kendi içinde tutarlı ve ilkeli bir Kanunu 18 yıl dolmadan sil baştan yeniden düzenlenecek hale getirdik. Kısaca, daha önceki ihale sistemini hangi nedenlerle kötü diyerek 4734 sayılı Kanun'u Meclise getirdiysek bu kanunu da aynı marazlarla donattık.

Ben Susayım, Rakamlar Konuşsun...

Aşağıda size çok özet tablolar vereceğim. Tablolardaki rakamlar kamu ihale sistemimizin geldiği noktayı gösterme açısından neredeyse söze hacet bırakmıyor. Ancak, biz yine de duymak istemeyen kulaklara sesimizi duyurabilmek için birkaç küçük değerlendirme yapacağız.

Tablo 7: Toplam Kamu Alımları İçinde İstisna Kapsamındaki Alımların Yeri

Yıllar	Toplam Kamu Alım Tutarı 4734+istisna+ doğrudan temin (1.000 TL)	İstisna Alım Tutarı (1.000 TL)	İstisna Alımları/ Toplam Alımlar
2014	113.494.916	8.393.401	7,40%
2015	148.434.787	11.913.904	8,03%
2016	173.663.835	14.184.903	8,17%
2017	229.604.053	19.304.274	8,41%
2018	202.114.839	23.337.280	11,55%
2019	142.727.054	18.069.010	12,66%
2020	172.526.653	19.644.018	11,39%

Kaynak: KİK verileri

4734 sayılı Kanun'a tabi olmadan, istisna kapsamında yapılan kamu mal ve hizmet alım tutarı sadece 2020 yılı için 19 milyar 644 milyon liradır. 2014-2020 döneminde kamu ihale sistemine tabi olmadan yapılan mal ve hizmet alımlarının toplamı 114 milyar 847 milyon liradır. Muazzam rakamlar. Bu kadar istisnanın söz konusu olduğu bir ihale sistemi 2001 yılında özlenen kamu ihale sisteminden ne kadar uzakta değil mi?

Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında tutulan mal ve hizmet alımları, rakamsal büyüklüğünün yanında, toplam kamu alımları içindeki payı açısından da sürekli artmıştır. İstisna kapsamındaki kamu alımlarının toplam kamu alımları içindeki payı %7,4 iken 2019 yılında bu oran %12,66'ya kadar yükselmiştir. Son üç yıldır ise yüzde 11'in altına hiç düşmemiştir. Başka bir deyişle kamu alımlarının onda birinden fazlası kamu ihale sisteminin tamamen dışında gerçekleşiyor. Bu kapsamda devlet hangi mal ve hizmeti, kimden, hangi usulle, hangi şartlarda alıyor? Şart arıyor mu? Rekabet var mı? Uygun fiyat arayışı var mı? Bilmiyoruz. Umarız vardır. Ancak, devlet işleri umarak, birilerinin insaf ve vicdanına bırakılarak yürütülemez. Kurum, kural, ilkelerle işler devlet. Şeffaflık, hesap verebilirlik, rekabet, en uygun fiyatla en kaliteli mal ve hizmetin alınmasıdır vergi ödeyicilerinin beklentisi. Aksi durumdaki davranışlardan da hesap sorabilmektir.

Tablo 8: Kamu Alımlarına İlişkin Seçilmiş Veriler

Yıllar	Toplam Kamu Alım Tutarı 4734+istisna+ doğrudan temin (1.000 TL)	Doğrudan Temin Tutarı (1.000 TL)	Doğrudan Temin/ Toplam Alımlar	Açık İhale Usulü (1.000 TL)	Açık İhale/ Toplam Alımlar	Pazarlık Usulü (1.000 TL)	Pazarlık Usulü/ Toplam Alımlar
2014	**113.494.916**	7.419.983	6,54%	83.499.690	73,57%	9.278.962	8,18%
2015	**148.434.787**	8.276.761	5,58%	110.732.019	74,60%	11.670.050	7,86%
2016	**173.663.835**	3.817.742	2,20%	125.632.106	72,34%	21.712.220	12,50%
2017	**229.604.053**	3.286.233	1,43%	141.541.212	61,65%	45.343.965	19,75%
2018	**202.114.839**	3.787.522	1,87%	130.509.032	64,57%	37.349.781	18,48%
2019	**142.727.054**	7.670.179	5,37%	88.728.509	62,17%	26.156.710	18,33%
2020	**172.526.653**	9.439.234	5,47%	104.845.399	60,77%	37.794.769	21,91%

Kaynak: KİK verileri

Yukarıda 2014-2020 dönemine ait kamu alımlarına ilişkin verilere yer verilmiştir. Yukarıdaki verilerde en dikkat çekici hususlardan birisi toplam kamu alımlarında “pazarlık usulü”nün artan ağırlığıdır. 2014 yılında toplam kamu alımlarının sadece %8,2’si pazarlık usulü ile yapılırken, 2020 yılına geldiğimizde bu oran %21,9 olmuştur. 7 yıllık dönemdeki artış oranı %168 olarak gerçekleşmiştir. Bu artışa paralel olarak toplam kamu alımları içinde, kamu alımlarında en şeffaf yöntem olan açık ihale usulünün ağırlığı azalmıştır. 2014 yılında toplam kamu alımlarında açık ihale yoluyla yapılan alımların oranı %73,6 iken 2020 yılında bu oran %60,8’e gerilemiştir. Yedi yıllık dönem zarfında 43,7 milyar liralık tutara ulaşan “doğrudan temin” yoluyla mal ve hizmet alımlarını yorumlamaya bile ihtiyaç duymuyorum.

Kamu İhale Uygulamalarındaki Usulsüzler

Sayıştay tarafından hazırlanan “Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları”nda idarelerin ihale kanunlarına göre yürütülen işlemlerine ilişkin olarak yaptığı usulsüzlük ve yolsuzluk tespitleri ihale sisteminin uygulamada da ne denli suistimal edildiğini göstermektedir. 2020 yılı Sayıştay Dış Denetim Değerlendirme Raporu’nda[1] ihale işlemlerine ilişkin tespitleri ana başlıkları ile aşağıda sunuyorum:

1 Sayıştay, 2020 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, 2021, Ankara.

- Kamu ihale mevzuatındaki sınırlamaların ötesinde, isteklilerin ihalelere katılımını sınırlayacak şekilde bilgi ve belge istendiği,
- Bütçe ödeneklerinin ilgili mevzuatına aykırı olarak 4734 sayılı Kanun kapsamında olmayan idarelere aktarılması (il özel idarelerine aktarılan yatırım ödeneklerinin tekrardan köylere hizmet götürme birliklerine aktarılması gibi) nedeniyle, yapılan alımların 4734 ile 4735 sayılı Kanunların dışına çıkarıldığı,
- İhale hazırlık çalışmalarında gerekli özenin gösterilmemesi nedeniyle, 4735 sayılı Kanun'da belirtilen koşullar oluşmaksızın iş artışına gidilmesi suretiyle bir taraftan asıl ihaledeki yüklenicinin belirlenmesine ilişkin esas koşulların değiştirildiği, diğer taraftan yeni bir ihale kapsamında yaptırılması gereken işin iş artışı yoluyla gördürüldüğü,
- "Benzer iş" tanımının ihale konusu işe göre dar tutulduğu,
- İhale dokümanını oluşturan belgelerde çelişkiler ve noksanlıklar olduğu,
- Farklı istekliler tarafından karşılanması mutat olan ihtiyaçların tek bir ihalede birleştirildiği ve kısmi teklife imkân tanınmadığı,
- 4734 sayılı Kanun kapsamında temin edilmesi gereken ihtiyaçların mevzuatta öngörülen koşullar sağlanmadığı halde istisna kapsamında satın alınması,
- Temel ihale usullerinden olan açık ihale usulü yerine, mevzuatta öngörülen koşullar sağlanmadığı halde pazarlık usulünün (4734/21-b) uygulanması,
- İhale usulleri ile temin edilmesi gereken ihtiyaçların mevzuata aykırı olarak doğrudan temin ile satın alınması,
- Doğrudan temin usulünün uygulanmasında mevzuat hükümlerine uyulmaması,
- Yaklaşık maliyetin gerçekçi hazırlanmaması,
- Yapım işleri kapsamında işin yürütülmesi ile doğrudan ilişki kurulamayan araç temin edilmesi,
- Yapım işlerine ilişkin projelerin hazırlanmasında eksiklik ve hatalar bulunması,

- Kesin proje olmadan ihaleye çıkılması,
- Sözleşmesi feshedilen yüklenicilerden alınan kesin teminatların güncelleme yapılmadan gelir kaydedilmesi,
- Yapım işlerinde kesin kabul tarihine kadar kesin teminat mektubu tutarının yarısının tutulması zorunluluğuna uyulmaması,

Yukarıdaki tespitler, mevzuat ile delik deşik edilmiş kamu ihale sisteminin uygulama ile de tamamen kevgire çevrilmiş olduğunu göstermektedir.

Sonuç Olarak...

Etkin bir kamu ihale sistemi vergilerimizin etkin bir şekilde kullanımı için vazgeçilmezdir. Çünkü, kamu ihale sistemi etkin değilse;

- Devlet obezleşir. Toplumun küçük bir kesimi zenginleşirken, büyük bir kesimi yoksullaşır. Birilerinin porsiyonları, büyük bir çoğunluğun porsiyonlarının küçülmesi pahasına büyür.
- Bütçe hakkı işlemez olur.
- Yolsuzluklar artar.
- Yandaşlar büyür.
- Gelir dağılımı daha da bozulur.
- Servetin kamu kaynakları yoluyla belli kesimlerde toplanması söz konusu olur.
- Kamu ihaleleri ile beslenen medya patronları nedeniyle medya bağımsızlığını kaybeder.
- Birilerinin çoluk çocuğu hızla saygın iş adamı oluverir, milyarlarca liralık şirketlere hükmeder. Dar gelirlinin çocuğu ise KPSS sınavları ile boğuşur.
- İsraf artar.
- Verimsizlik, hantallık devletin temel karakteri haline gelir.
- Kalitesizlik, hizmet standartlarında düşme başlar.
- Göbeği şişmiş, ama kol ve bacakları güçsüzleşmiş, pek çok hastalıkla malul, çarpık bir devlet aygıtı ortalıkta dolaşır. Ama iş üretemez.
- ...

Bu yüzden, kamu ihale sistemine bakın, istisna bent sayısına bakın, ihalelerde kullanılan yöntemlere, ihaleleri alanların belli kesim veya kişilerde yoğunlaşıp yoğunlaşmadığına bakın. Görecekleriniz o ülkede iyi yönetim mi kötü yönetim mi hâkim sorusuna cevap olacaktır.

Gerçekleri görmek için bakan ey gözler! Kamu ihale sistemimize bakınca siz ne görüyorsunuz?

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ

"Melek mi, şeytan mı?"

Ülkemizde kamu özel işbirliği (*KÖİ-Public Private Partnerships -PPP's)* ile yapılan projelere ilişkin eleştiriler o kadar yoğun ki, bu projeleri kamusal kötülüğün en koyu hali olarak niteleyenler var. İktidara baktığınızda ise devletin kasasından bir kuruş çıkmadan muazzam altyapı yatırımları, eserleri ülkeye kazandırılmaktadır. Peki, hangisi doğru? KÖİ projeleri ülkenin yararına mı, zararına mı? Melek mi, yoksa şeytan mı?

Aslında kamu özel işbirliği, kamu altyapı yatırımlarının yapılmasında ve yenilenmesinde kullanılan yöntemler setinden birisidir. Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede uygulama alanı bulmuştur. KÖİ, özünde, ne salt iyi veya kötüdür, ya da ne melek ne de şeytandır. KÖİ modelini toplum açısından faydalı veya maliyetli yapan şey "uygulama"dır. İktidarların bu projeleri nasıl, hangi şartlarda, kimin yararını gözeterek hayata geçirdikleri, KÖİ'lerin ülke için faydalı mı yoksa zararlı mı olduğu sorusuna cevap verir.

Aşağıda önce kamu özel işbirliği modeli nedir? Yöntemleri nelerdir? Türkiye'de hangi alt modeller uygulanıyor, aksayan ve eleştirilen yönleri nelerdir? türü sorulara hep birlikte cevap arayacağız. Ortaya masum sonuçlar mı, yoksa kamuyu zarara uğratan, devleti obezleştiren, kamu kaynakları ile birilerini zenginleştirirken halkın büyük bölümüne de kullanmadığı otoyol, köprü için geçiş ücreti verdiren sonuçlar mı ortaya çıkacak, kararı siz vereceksiniz. Biz, burada mevcut durumu, mümkün olan bütün çıplaklığı ile rakam ve belgelerle

ortaya koymaya çalışacağız. Mümkün olan diyorum, çünkü çok şeffaf olması gereken KÖİ uygulama süreç ve sonuçlarının özellikle kamuoyu bilgisinden gizlendiğine ilişkin tespitlerimiz var.

Kamu Özel İşbirliği Nedir?

Dünya Bankası tanımına göre **KÖİ modeli**; özel sektörün, risk ve yönetim sorumluluğu aldığı, kamu mal ve hizmetlerinin sağlanması amacıyla, tarafların uzun dönemli yükümlülükleri üstlendikleri sözleşmeleri ifade etmektedir.[1]

Özellikle 1980'li yılların başından itibaren kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi için pek çok ülkede başvurulan KÖİ modeli, son yıllarda kentli nüfustaki artışlar, toplumların beklentilerindeki radikal değişim, gelişmekte olan ekonomilerin büyüme stratejileri gibi bir dizi farklı nedenden ötürü kamu tarafından altyapı yatırımlarının hızlı ve etkin bir şekilde tamamlanabilmesi için önemli bir tercih sebebi haline gelmiştir.[2]

Ülkemizde KÖİ uygulamaları genellikle:

- Yap-İşlet (Yİ)
- Yap-İşlet-Devret (YİD),
- Yap-Kirala-Devret (YKD) ve
- İşletme Hakkı Devri (İHD) modelleri uygulanmaktadır.

Yap-İşlet modeli, ülkemizde elektrik enerjisi üretiminde kullanılmaktadır. Bu modelde, özel sektöre mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmekte, üretilen elektriği devlet satın almaktadır. Sözleşme bitiminde ise tesis özel sektörde kalmaktadır.

Yap-İşlet-Devret modelinde kamuya ait bir arazi üzerinde özel sektöre tesis inşa etme hakkı verilmekte, riskler özel sektör ile kamu arasında paylaşılmaktır. Özel sektör belirli bir süre tesisi işletmekte, bakım ve onarımını yapmakta, süre sonunda kamuya devretmektedir. Bu model; otoyol, havaalanı, liman, köprü, tünel yapımından

1 World Bank, (2017-Half Year), Global PPI Update, 2017.

2 Kalkınma Bakanlığı, On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2018.

tabiat parkı, toptancı hali yapımına kadar birçok farklı alanda uygulanabilmektedir. Ülkemizde karayolları ve diğer pek çok ulaştırma projesinde Yap-İşlet-Devret modeli uygulanmaktadır.

Yap-Kirala-Devret modelinde özel sektör tesisi yapmakta, fiziksel donanımını sağlamakta, belirlenen süre boyunca sözleşmede belirlenen alanları işletmekte ve sonunda tesisi kamuya devretmektedir. Kamu ise her yıl özel sektöre kira ödemesi yapmaktadır. Ülkemizde, sağlık sektöründe Şehir Hastaneleri ve Sağlık Kampüslerinde bu model kullanılmaktadır.

İşletme Hakkı Devri modelinde, devletin mevcut bir tesisinin işletme hakkı belirli bir süreliğine özel sektöre devredilmektedir.

KÖİ'ye Yönelik Olumlu ve Olumsuz Yaklaşımlar

İyi planlama ve fizibilite çalışmaları, doğru strateji, kontrol ve izleme mekanizmaları ile uygulanan KÖİ'nin kamuya uzun vadeli finansman sağlaması, belirli risklerin özel sektöre devredilmesi, inşaat aşamasında yatırıma bütçe ayrılmaması gibi faydaları bulunmaktadır. Birçok altyapı projesinin aynı anda gerçekleştirilebilmesi, altyapı ihtiyaçlarının karşılanabilmesi, özel sektörün finansal etkinliği ve yönetsel becerisini kamu hizmetlerinin sunumuna aktarması gibi önemli katma değer alanlarını kapsayan KÖİ modelinin; devletin ihtiyaçlarının net olarak belirlendiği, performans denetiminin etkin şekilde yapıldığı şeffaf koordinasyon ve kontrol süreçlerine tabi tutulması gerekmektedir. Bu noktada, KÖİ modelinin başarısı kamunun sahiplenmesine bağlı olduğu kadar olumsuz sonuçlar doğurabilecek eksik yanlarının değerlendirilmesiyle de doğrudan ilişkilidir.[1]

Projelerin ihale bedellerinin genellikle yüksek olduğu, ihalelerin rekabetçi, açık ve şeffaf süreçler taşımadığı, yatırımların kamu tarafından daha az maliyetle yapılabileceği ve hizmeti kamunun daha ucuza kullanabileceği veya vatandaşın kullanımına sunabileceği gibi konular KÖİ'lere yönelik yoğunlukla getirilen eleştiriler arasında yer almaktadır.[2]

1 ÖİK Raporu, 2018, s. 1.
2 ÖİK Raporu 2018.

Türkiye'de KÖİ Projelerine İlişkin Veriler

KÖİ projelerinin yatırım tutarlarının dolar cinsinden değeri ve proje sayısı bilgileri aşağıda sunulmuştur:

Tablo 9: Yıllar İtibarıyla KÖİ Proje Sayıları ve Yatırım Tutarları

Yıllar	Yatırım Tutarları (Toplam) ($)	Proje Sayısı
1986-2002	**22.493.824.101**	**72**
2003	207.960.518	8
2004	774.967.550	8
2005	658.719.516	5
2006	40.926.094	8
2007	836.359.182	12
2008	1.008.731.236	8
2009	158.659.657	4
2010	8.880.709.340	15
2011	3.274.848.488	14
2012	3.022.813.494	8
2013	26.294.098.617	31
2014	2.731.863.430	14
2015	1.065.487.995	3
2016	5.864.948.665	13
2017	5.490.052.968	10
2018	28.130.539	8
2019	95.700.760	8
2020	220.654.763	4
2021/08	2.492.809.610	4
2003-2021/08	**63.148.442.420**	**185**
1986-2021/08	**85.642.266.522**	**257**
1986-2002 Dönemi/ Toplam	**26,26%**	**28,02%**
2003-2021/ 08 Dönemi/Toplam	**73,74%**	**71,98%**

Kaynak: CB SBB

1986 yılından 2021 yılı Ağustos ayı sonuna kadarki dönemde toplam 257 KÖİ projesinin sayı olarak %72,98'i, tutar olarak ise %73,74'ü 2003 ve sonrası döneme aittir. 2013 yılından itibaren ise KÖİ uygulamalarının büyük ivme kazandığı görülmektedir. 1986 yılından 2021 yılı Ağustos sonuna kadarki dönemdeki KÖİ projelerinin %48,8'i son 9 yıla aittir.

Tablo 10: KÖİ Projelerinin Projeler İtibarıyla Dağılımı

SEKTÖR	Proje Sayısı	Yatırım Tutarı (ABD Doları)	İşletme Hakkı Devri Bedelleri (ABD Doları)
Karayolu	43	27.359.074.989,97	784.999.166,67
Havaalanı	19	20.478.270.268,48	57.800.786.820,37
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	19	1.333.268.241,85	2.836.204.604,33
Demiryolu	1	295.486.594,69	0
Kültür ve Turizm Tesisi	1	309.336.415,58	0
Gümrük Tesisi	23	624.953.193,94	8.071.089,17
Endüstriyel Tesis	2	1.552.726.082,68	0
Sağlık Tesisi	18	11.563.724.118,92	0
Enerji	98	19.782.062.739,80	20.087.144.428,38
Liman	23	2.245.941.469,07	2.852.288.901,37
Madencilik	8	0	272.881.108,88
Katı Atık	2	97.422.406,57	0

Kaynak: CB SBB

1986 yılından 2021 yılı Ağustos sonuna kadar gerçekleştirilen KÖİ projelerinde 4 farklı KÖİ modeli kullanılmıştır. Bu modeller arasından en çok kullanılanı 123 projeyle Yap-İşlet-Devret iken, onu 111 projeyle İşletme Hakkı Devri, 18 projeyle Yap-Kirala-Devret ve 5 projeyle Yap-İşlet modelleri takip etmektedir.

KÖİ modeliyle gerçekleştirilen projelerin yatırım tutarlarının sektörel dağılımına bakıldığında; 2021 yılı Ağustos ayı fiyatlarıyla 27,4 milyar ABD doları ile karayolu sektörünün ilk sırada olduğu görülmektedir. Havaalanları ise 20,5 milyar ABD doları ile ikinci

sıradadır. Bunu 19,8 milyar ABD doları ile enerji sektörü takip etmektedir. Yap-Kirala-Devret modeliyle gerçekleştirilen sağlık projeleri 11,6 milyar ABD doları ile dördüncü sıradadır.

İşletme hakkı devri bedellerinin sektörel dağılımına bakıldığında havaalanlarının 57,8 milyar ABD doları ile (KDV dahil, 2021 yılı Ağustos ayı fiyatlarıyla) birinci sırada bulunduğu görülmektedir. Bunu 20 milyar ABD doları ile enerji sektörü, 2,9 Milyar ABD doları ile limanlar ve 2,8 milyar ABD doları ile yat limanları takip etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı resmî sitesinde yer alan verilerin çoğunu yukarıda özet olarak sundum. Türkiye'deki resmî verilerde ulaşamadıklarım ise söz konusu KÖİ projelerinin sözleşme bedelleri ile bu projelerin kimler tarafından yapıldığı bilgisidir.

KÖİ projelerinin kimlere ihale edildiği bilgisini Türkiye'deki resmî bir internet sitesinde değil de Dünya Bankası sitesinde bulmak ise ilginç bir durumdur. Dünyaya açık, bize kapalı veriler söz konusu olmuş. KÖİ projelerinin hangi bedelle kimlere ihale edildiğine ilişkin uzun bir liste elimde mevcut. Listeyi KÖİ projelerinden en çok pay alan bazı şirket veya holdingler bazında süzerek daralttım. Dünya Bankası sitesinde yer alan bilgileri orijinal haliyle aşağıda sizlere sunuyorum.

Tablo 11: Çok Sayıda KÖİ Projesi Alan Yüklenicilere İlişkin Bilgiler

Sector	Project	Investment	Sponsors	Year
Electricity	Akdeniz Distribution Grid	546.000	Cengiz Holding (Not Available / Not Available% / Turkey), Kolin Group (Not Available / Not Available% / Turkey)	2013
Electricity	Alkumru Hydroelectric Project	466.000	Limak Holding (Not Available / 100% / Turkey)	2009
Electricity	Asagi Kalekoy Hydroelectric Power Plant	625.000	Cengiz Holding ($62.5 / 50% / ..), Ozaltin ($62.5 / 50% / ..)	

Electricity	Bogazici Elektrik Dagitim A.S. (BEDAS)	1,960.000	Cengiz Holding (Not Available / 34% / Turkey), Others (Not Available / 34% / Turkey), Kolin Group (Not Available / 34% / Turkey)	2013
Electricity	Camlibel Elektrik Dagitim A.S.	258.500	Kolin Group (Not Available / 34% / Turkey), Cengiz Holding (Not Available / 34% / Turkey)	2010
Electricity	Cetin Hydroelectric Power Plant	400.000	Limak Holding (Not Available / 100% / ..)	2017
Electricity	Darenhes Tatar HPP	300.000	Limak Holding ($45.75 / 50% / Turkey), Bilgin Enerji (Not Available / Not Available% / Turkey)	2011
Natural Gas	Esgaz Eskisehir Natural Gas Distribution Company	43.000	Kolin Group (Not Available / 100% / Turkey)	2004
Natural Gas	Esgaz Eskisehir Natural Gas Distribution Company	10.000	Kolin Group (Not Available / 100% / Turkey)	2005
Natural Gas	Esgaz Eskisehir Natural Gas Distribution Company	23.000	Kolin Group (Not Available / 100% / Turkey)	2006
Natural Gas	Esgaz Eskisehir Natural Gas Distribution Company	12.500	Kolin Group (Not Available / 100% / Turkey)	2008
Electricity	Hamitabat Combined Cycle Power Plant	594.570	Limak Holding ($107.19 / 75% / ..), InfraMed ($35.73 / 25% / ..)	2015
Electricity	Hamitabat Natural Gas Combined Cycle Power Plant	710.000	Limak Holding (Not Available / 75% / Turkey)	
Airports	IGA Airport	35.586.500	Cengiz Holding ($319 / 20% / ..), Kolin Group ($319 / 20% / ..), MNG Holding ($319 / 20% / ..), Kalyon Group ($319 / 20% / ..), Limak Holding ($319 / 20% / Turkey)	2015
Ports	Iskenderun Port Concession	425.000	Limak Holding (Not Available / 80% / Turkey), InfraMed (Not Available / 20% / France)	2011

Electricity	Limak Pembelik HPP	300.000	Limak Holding (Not Available / 50% / Turkey)	2011
Roads	Malkara- Canakkale Motorway PPP	2,842.320	Limak Holding ($46.79 / 25% / ..), SK Corp. ($46.79 / 25% / ..), Others ($46.78 / 25% / ..), Daelim ($46.79 / 25% / ..)	2018
Electricity	Meram Elektrik Dagitim A.S. (MEDAS)	440.000	Alsim Alarko Sanayi Tesesleri (Not Available / 51% / Turkey), Cengiz Holding (Not Available / 49% / Turkey)	2009
Roads	North Marmara Motorway (Kinali - Odayeri Section)	1,040.000	Kolin Group (Not Available / 34% / ..), Kalyon Group (Not Available / 34% / ..), Hasen Yapi (Not Available / 34% / ..)	2018
Roads	North Marmara Motorway (Kurtkoy - Akyazi Section)	1,634.000	Limak Holding (Not Available / 20% / ..), Cengiz Holding (Not Available / Not Available% / ..)	2018
Electricity	Samsun Gas-Fired Power Plant	105.000	Cengiz Holding (Not Available / 100% / Turkey)	2009
Electricity	Uludag Eletrik Dagitim A.S.	940.000	Limak Holding (Not Available / 34% / Turkey), Cengiz Holding (Not Available / 34% / Turkey), Kolin Group (Not Available / 34% / Turkey)	2010

Kaynak: Worldbank

Yukarıdaki liste KÖİ kapsamındaki projelerin önemli bir kısmının az sayıda yükleniciler arasında dağıldığını göstermektedir.

KÖİ Projelerinin Bütçeye Yansımaları

KÖİ projeleri bütçeden yapılacak yatırım harcamalarını azaltan, bütçenin yükünü hafifleten bir kamu altyapı yatırım modeli midir, yoksa bütçeye yük mü getirmektedir? Bu soruyu cevaplamak için şeffaf bir bütçe rejiminin olması gerekir. Özellikle KÖİ projeleri ile ilgili olarak merkezî yönetim bütçesinde açıkça bir karartma yapıldığı izlenimi veren uygulamalar söz konusudur. Bu nedenle bütçenin finansörü olan vatandaş KÖİ projeleri nedeniyle bütçenin yükünün

azaldığı mı arttığı mı konusunda resmî veriye ulaşamamaktadır.

Konuyla ilgili konuşan pek çok kişi ise olayın farklı boyutlarını ele almakta, bazen de abartmak suretiyle, KÖİ'lerin bütçeye getirdiği yüke ilişkin rakamları kamuoyuyla paylaşmaktadır. Paylaşılan bu verilerin çoğu kez, tahmin ve simülasyona dayandırıldığı, bazen bütçe gerçekleşmesi değil, başlangıç ödeneklerinin esas alındığını görmekteyiz. Bu nedenle, KÖİ projelerinin gerçek etkisi ve vatandaşa/bütçeye maliyetiyle ilgili tam bir belirsizlik hali söz konusudur.

KÖİ Verilerinde Karartma Değil, Şeffaflık Şart

KÖİ'ler için verilen proje garantileri nedeniyle devletin bütçesinden her yıl ne kadar ödeme yapıldığına ilişkin veriler yayımlanmıyor. Oysa On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Dönemi (Kısa Vadeli) Hedefleri[1] arasında KÖİ projelerinde şeffaflaşma gereği aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

"2. KÖİ süreçlerinin şeffaflaştırılması
- *Uluslararası standartlara uygun muhasebe ve raporlamanın sağlanması*
- *KÖİ veri tabanı oluşturulması*
- *Bütüncül finansal tablonun kamuoyuyla paylaşılması*
- *KÖİ modelinin kamuoyu tarafından doğru biçimde algılanması için gerekli çalışmaların yürütülmesi"*

Yukarıda yer alan şeffaflaşma hedefine karşılık uygulamada normal bütçe harcamalarındaki şeffaflığı dahi göremediğimiz KÖİ proje garanti ödeme sürecimiz söz konusudur. Örneğin, KÖİ projelerine yapılan garanti ödemeleri ya olması gereken bütçe gider kalemine kaydedilmiyor veya on milyarlarca liralık tutarlar, muhasebe tekniğine aykırı bir şekilde, "diğer" kalemi içine gömülüveriyor. Sonuç: Kamuoyundaki verilere güvensizlik, harcamaların doğru yerlere yapılıp yapılmadığına yönelik algılar pekişiyor.

1 KÖİ Raporu 2018, s. 39.

KÖİ Proje Ödemelerinde Karartma Örnekleri

Örnek 1- Şehir hastaneleri için yapılan KÖİ proje ödeme kalemi "Bütçe Rehberi"nde mevcut ama uygulanmıyor.

Eskiden Maliye Bakanlığı yayımlardı, şimdi Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı "Bütçe Hazırlama Rehberi" yayınlıyor. Bu rehber, harcama yapan, gelir toplayan kamu birimlerine hangi harcamayı veya geliri hangi kalem altında muhasebeleştireceklerini söylüyor.

Şehir hastanelerine KÖİ proje garantileri kapsamında yapılacak ödemelere ilişkin olarak 06.05.60.10 kodlu *"Yap Kirala Devret Modeli ile Yapılan Sağlık Tesis ve Bina Kiralaması Giderleri"* kalemi 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi'nde yer alıyor. Peki, 2021 yılı bütçe gerçekleşme verilerinde bu harcama kalemi yer alıyor mu? Elbette hayır. Öyleyse şehir hastanelerine yapılan KÖİ proje garanti/kira ödemeleri nerede yer alıyor? Bizim tespitimize göre 06.05.60.05 kodlu *"Bina Kiralaması Giderleri"* kalemi altında yer almaktadır. Böylece, aslında küçük bir tutara sahip olan bina kiralama giderleri içine şehir hastanelerine yapılan milyarlarca liralık kalem gömülmüş olmaktadır. Ara ki, bulasın. Ama arayan buluyor.

"ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASINA İLİŞKİN AÇIKLAMALAR[1]
06.05.60.03 İş Makinası Kiralaması Giderleri
06.05.60.04 Canlı Hayvan Kiralaması Giderleri
06.05.60.05 Bina Kiralaması Giderleri
06.05.60.06 Arazi Kiralaması Giderleri
06.05.60.07 Yüzer Taşıt Kiralaması Giderleri
06.05.60.08 Uçak Kiralaması Giderleri
06.05.60.09 Bilgisayar ve Bilgisayar Sistemleri Kiralaması Giderleri
06.05.60.10 Yüzer Tersane Kiralaması Giderleri
06.05.60.11 Yap Kirala Devret Modeli ile Yapılan Sağlık Tesis ve Bina Kiralaması Giderleri
06.05.60.90 Diğer Kiralamalar"

1 Bütçe Hazırlama Rehberi 2021-2023, s. 395

Tablo 12: KÖİ Proje Garanti Ödemelerinin Gider Yazıldığı Bütçe Harcama Kalemleri

Yıllar	Diğer Müteahhitlik Giderleri (6.5.7.90) (1.000 TL)	Bina Kiralaması Giderleri (6.5.60.5) (1.000 TL)	Ekonomik/ Mali Amaçlı Transferler (5.4.80.0)	Toplam
2006	2.846.689	307	-	2.846.996
2007	2.995.991	120	188.369	3.184.480
2008	4.572.043	291	222.685	4.795.019
2009	4.795.277	1.130	172.451	4.968.858
2010	6.496.997	250	180.439	6.677.686
2011	6.801.050	152	381.086	7.182.288
2012	8.130.875	95	395.582	8.526.552
2013	10.238.119	7:230	362.653	10.608.002
2014	9.328.455	5.796	350.774	9.685.025
2015	8.545.359	4.612	350.513	8.900.484
2016	10.388.339	1.101	776.578	11.166.018
2017	13.113.922	318.417	3.533.065	16.965.404
2018	17.779.800	848.412	8.121.058	26.749.270
2019	14.367.388	1.947.975	10.087.642	26.403.005
2020	22.120.319	4.595.008	13.902.424	40.617.751
2021/10	18.602.827	8.970.754	31.826.713	59.400.294
Toplam	161.123.450	16.701.650	70.852.032	248.677.132

Kaynak: HMB

Karayolları KÖİ Projeleri Garanti Ödemeleri "Cari Transferler" İçine Gömülmüş

Yukarıdaki tabloda ekonomik/mali transferler kaleminde 2017 yılından itibaren 5 kata yakın artış dikkatinizi çekmiştir. 2020 yılının ilk 10 ayında bu kalemden yapılan harcama tutarı 2017 yılı rakamlarının neredeyse 40 katı olmuştur. Bu transfer kalemindeki olağanüstü artışın nedeni, karayolları için yapılan KÖİ proje garanti ödemeleri ile diğer garanti ödemelerinin bu kalem içine gömülmüş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu hususu Sayıştay'ın Karayolları Genel

Müdürlüğü 2020 Yılı Denetim Raporu'nun[1] 6. sayfasındaki anılan Genel Müdürlüğün bütçesine ilişkin değerlendirmeden anlıyoruz:

"2020 yılı bütçe ödenekleri ve gerçekleşmelerine bakıldığında, 2020 yılı ödeneğinden en yüksek payın sermaye giderleri için ayrıldığı; sermaye giderlerini ise cari transferlerin takip ettiği görülmektedir. Sermaye giderleri kapsamında yapılan 28.802.831.671,46 TL tutarındaki harcamanın 24.719.832.793,00 TL'si gayrimenkul sermaye üretim giderleri için, 2.460.164.193,00 TL'si ise gayrimenkul alımları ve kamulaştırması için yapılmıştır. ***Cari transferler kapsamında yapılan 10.152.046.676,15 TL tutarındaki harcamanın 10.122.358.616,00 TL'si ise Yap-İşlet-Devret projeleri için yapılan garanti ödemelerinden oluşmaktadır."***

Aynı Raporda farklı bir nedenle eleştiri yapılmış olsa da, karayolu yapımı şeklindeki KÖİ projeleri için bugüne kadar bütçeden ödenen tutarların ne kadar olduğu bilgisine de ulaşıyoruz. Raporda yer alan söz konusu tablonun görüntüsünü aynen aşağıda sunuyorum. Rapor herhangi bir nedenle siteden kaldırılırsa en azından ilgili tablo görüntüsü baki kalır.

Tablo 13'teki verilere göre sadece KÖİ proje garantisi kapsamında otoyollar için 2020 sonuna kadar ödenen tutar **4 milyar 330 milyon 816 bin 876 dolar 17 senttir.** Okurken bile yoruldunuz değil mi? Bu rakama ayrıca 35,8 milyon avro ilave ediniz. Asgari ücretliden, dar gelirlinin harcadığı her kuruştan, emekliden, çiftçiden kesilen vergilerle yapılan bu kadar yüksek garanti ödemesini görüp hâlâ gücünüz kaldı ise bu yabancı paraları bir de bu satırları okuduğunuz günkü kurdan TL'ye çevirin. Ne kadar büyük rakamlar! Değil mi?

"Bilmemek mutluluktur" deyip kaçamazsınız, gerçeklere sırtınızı çeviremezsiniz. Zaten birileri, bilmeyin, mutlu olun(!) diye bu harcamaları bütçenin olmadık yerlerine saklamıştır. Hepimizin araştırma, öğrenme, bilme, bilgimize göre oy davranışı geliştirme sorumluluğumuz vardır. Çünkü bu ülkeye gerçek demokrasi ne kadar vergi ödediğinin farkında olan, ödediği her kuruş verginin de nerelere harcandığının peşine düşen vatandaşlar sayesinde gelecektir.

---

1 Sayıştay, Karayolları Genel Müdürlüğü 2020 Yılı Denetim Raporu, 2021.

Tablo 13: Karayolları Genel Müdürlüğünce Yapılan
Otoyol Garanti Ödemeleri

İşin Adı	Verilen Garantiler	Toplam Ödenen Garantiler	2020 Yılında Ödenen Garantiler	Kalan	31.12.2020 Tarihli Kur ile TL Cinsinden Kalan
Gebze- Orhangazi-İzmir Otoyolu	10.754.020.006,08 $	1.924.127.973,13 $	788.491.922,37 $	8.829.892.032,9 $	65.629.938.512,9 TL
Kuzey Marmara Otoyolu Projesi Odayeri-Paşaköy Kesimi	7.093.302.948,00 $	2.029.353.761,55 $	575.194.301,95 $	5.063.949.186,5 $	37.638.815.118,4 TL
Kuzey Marmara Otoyolu Projesi Kurtköy-Akyazı Kesimi	4.489.679.115,50 $	239.691.938,01 $	239.691.938,01 $	4.249.987.177,49 $	31.588.879.694,1 TL
Kuzey Marmara Otoyolu Projesi Kınalı-Odayeri Kesimi	2.534.001.824,63 $	137.643.203,48 $	137.643.203,48 $	2.396.358.621,15 $	17.811.414.723,4 TL
Menemen-Aliağa-Çandarlı Otoyolu	541.301.075,00 €	35.788.284,52 €	35.788.284,52 €	505.512.790,48 €	4.616.797.764,17 TL
Ankara-Niğde Otoyolu	2447193714,8 €			2.447.193.714,8 €	22.349.975.477,8 TL
TOPLAM	**24.871.003.894,10 $** **2.988.494.789,80 €**	**4.330.816.876,17 $** **35.788.284,52 €**	**1.741.021.365,81 $** **35.788.284,52 €**	**20.540.187.018,00 $** **2.952.706.505,28 €**	**179.635.821.290,00 TL**

Kaynak: Sayıştay.

Avrasya Tüneli'nden Kaçak Geçenlerin Ücretlerini de Garanti Etmişiz

Başkalarının kullandığı elektrik faturalarını ödemeye alışık bir toplumuz. Sayıştay raporlarını inceleyince Avrasya Tüneli'nden kaçak geçenlerin ücretlerinin de vergilerimizden ilgili şirkete garanti ödemesi kapsamında ödendiğini görmek çok şaşırtıcı olmadı.

Tablo 14: Kaçak Geçişlerden Kaynaklanan Talep Garantisi Ödemeleri

Yıl	Ücreti Ödenmeyen Kaçak Geçişler (Adet)	Tünel Geçiş Ücreti (KDV Hariç) (TL)	Kaçak geçişlerden Kaynaklanan Garanti Ödemesi (TL)
2016	4.667,00	12,71	59.317,57
2017	260.617,00	14,07	3.666.881,19
2018	266.609,00	21,57	5.750.756,13
2019	311.678,00	21,57	6.722.894,46
2020	274.020,00	38,70	10.604.574,00
Toplam	**1.117.591,00**		**26.804.423,35**

Kaynak: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu

Kaçak geçişlerden kaynaklanan proje garantisi ödemelerine ilişkin tabloda yer alan veriler incelendiğinde, Avrasya Tüneli'nin işletmeye alındığı 2016 yılından itibaren ücreti tahsil edilemeyen kaçak geçişler nedeniyle görevli şirkete 26.804.423,35 TL garanti ödemesi yapıldığı görülmektedir.

Tüneli işleten KÖİ projesinin yüklenicisine kaçak geçenler için de garanti ödemesi yapıldığı bir ortamda devlet neden "obez" olur diye sormak garip geliyor insana.

Aynı İşin Maliyetini İki Farklı Yap İşlet Devret Projesine Birden Yazmak

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından yaptırılan metronun simgesine ilişkin tartışmalar hafızalarda duruyor. Aslında biz amblemlerle uğraşırken, metroyu yapanın kim olduğunu tartışırken

birileri aynı metro inşaat maliyetini iki farklı projeye birden ekleyip devletten hak ediş alıvermiş.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın 2020 Yılı Sayıştay Raporu'nu[1] incelerken karşıma çıkan aşağıdaki cümleler çok ilgi çekici geldi.

> "...
>
> *Diğer taraftan, bu noktada Görevli Şirket ile metro yüklenicisinin ortaklık yapıları da önem arz etmektedir. Havalimanı Yüklenicisi olan Görevli Şirket, eşit hisseye sahip beş farklı inşaat şirketinin ortak girişiminden oluşmaktadır. Bu beş inşaat şirketinden üç tanesi ise, üç ortaklı olan metro işi yüklenicisi ortak girişimin üç ortağını oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle, Görevli Şirket ortaklık yapısı itibarıyla metro yüklenicisini kapsamakta ve havalimanı yüklenicisi ile metro işi yüklenicisinin aslında aynı firmalardan oluştuğu sonucu ortaya çıkmaktadır.*
>
> *Gelinen sonuç ise aynı yüklenicinin, yap-işlet-devret modeli ile yapımını üstlendiği havalimanı işi kapsamında yer alan bir maliyet unsurunu (M08 Makas yapısı kazısı), 4734 sayılı Kanun kapsamında yüklenimine giriştiği Gayrettepe Metro İnşaatı işi kapsamına alarak, söz konusu maliyet unsurunu 7,95 milyon avroluk finansal bir kaynağa dönüştürmesi anlamına gelmektedir. Anılan sonucun, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanılmasına uygun olmadığı düşünülmektedir."*

Sayıştay Raporu'nda yer alan yukarıdaki cümleler iki yönden önemli: Birincisi Yap-İşlet-Devlet modelinde aynı işin maliyetinin iki farklı proje kapsamında idareden alınması suretiyle, haksız yere, usulüne uygun olmayan, hukuka aykırı yolla kamu kaynağının ilgili şirketlerce alınması durumudur. İkincisi ise kamu kaynağının hukuksuz olarak alınması, çalınması türü bir eylemin Sayıştay Denetçisi tarafından iki projeye de yansıtılan söz konusu maliyet unsurunun "*7,95 milyon Avroluk finansal kaynağa dönüştürme*" şeklinde nitelemesidir. Usulsüzlüğün, hukuksuzluğun, kamu kaynağını çalmanın

1. Sayıştay, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, Eylül 2021.

"finansal kaynağa dönüştürme" olarak tanımlanması yolsuzluk literatürüne geçecek türden bir ifadedir.

Öngörü Hatası Deyip Geçemezsiniz...

KÖİ projelerinin başarılı sonuçlara ulaşması için proje hazırlıklarının titizlikle yapılması finansal tabloların hazırlanması, ilgili analizlerin doğru yapılması, ihale sisteminin ve hukuki zemininin doğru kurgulanması, önceliklerin iyi belirlenmesi ve nihayetinde sürecin doğru yönetilmesi gerekmektedir.

Oysa Türkiye'deki KÖİ projelerinde hazırlık sürecinin önemli aşamasını oluşturan fizibilite çalışması, ihale dosyasının tamamlanması amacıyla gerek duyulan formalite bir doküman eki gibi görülmektedir.[1] KÖİ'ler ile ilgili 2018 yılında hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda yer alan tespite göre, KÖİ sürecinde, "İhtiyaçtan projeye değil, projeden ihtiyaca gidilmesi" sorunu söz konusu olmaktadır.

Pek çok KÖİ projesi için yapılan yüksek garanti ödemeleri, projenin hazırlık sürecinde fizibilite çalışmalarının, planların ve hesaplamaların doğru yapılmadığının bir sonucu olarak önemli miktarda kamu kaynağının garanti ödemesi adı altında vergilerimizden ödenmesi söz konusu olmuştur. Bu konuda en çarpıcı örneklerden birisi Zafer Havalimanı Yap-İşlet-Devret projesidir.

Tablo 15'teki, KÖİ projesinde planlama, fizibilite, öngörü hatasının büyüklüğünü gösteren çarpıcı bir örnektir. Kamu dörtte biri fiyatına mal edebileceği bir tesis için dört kat bedel ödeyecektir. Peki, bunun sorumlusu kimdir? Bu durum, basit bir öngörü hatası denilerek geçiştirilebilecek bir husus mudur? İlgili YİD projesini hazırlayanlar, fizibilite raporuna ve ihaleye imza atanlar bu kamu zararında sorumlu tutulmayacak mıdır? Soruların şiddetini artırayım. **Gerçekleşen yolcu ile garanti edilen yolcu arasındaki bu denli yüksek fark acaba birilerinin çıkarına olacak şekilde kasıtlı olarak mı yapılmıştır? Olayın ceza boyutunun ortaya konulması gerekmez mi?**

---

1 KÖİ Raporu 2018.

Tablo 15: Zafer Havalimanı YİD Modelinde Yolcu Garanti Ödemeleri

Yıl	İç Hat			Dış Hat			Toplam Ödenen (Avro)	Öngörü Hata Oranı
	Giden Yolcu Sayısı	Garanti Edilen Yolcu Sayısı	Garanti Kapsamında Ödenecek Tutar (Avro)	Giden Yolcu Sayısı	Garanti Edilen Yolcu Sayısı	Garanti Kapsamında Ödenecek Tutar (Avro)		
2012	1.522	50.000	96.956	0	35.000	350.000	446.956	98,21%
2013	32347	535.000	1.005.306	11325	374.500	3.631.750	4.637.056	97,69%
2014	28439	569.775	1.082.672	13437	398.843	3.854.060	4.936.732	98,45%
2015	30200	603.962	1.147.524	12076	422.773	4.106.970	5.254.494	98,23%
2016	32359	637.179	1.209.640	8829	446.028	4.371.990	5.581.630	97,83%
2017	40667	669.038	1.256.742	10562	469.327	4.587.650	5.844.392	97,36%
2018	36274	727.111	1.381.674	13860	489.402	4.755.420	6.137.094	98,16%
2019	27816	752.560	1.449.488	11793	508.978	4.971.850	6.421.338	98,73%
2020	4795	775.137	1.540.684	2634	526.792	5.241.580	6.782.264	99,83%
TOPLAM	**234.419**	**5.319.762**	**10.170.686**	**84.516**	**3.671.643**	**35.871.270**	**46.041.956**	**98,33%**

Kaynak: Yolcu bilgileri seffaflik.org sitesinden alınmış, hesaplamalar yurtiçi giden yolcu 2 avro, yurtdışı giden yolcu 10 avro olmak üzere tarafımızdan hesaplanmıştır.

Konuya ilişkin olarak dönemin başbakanlarından Binali Yıldırım'ın yaklaşım ve yorumu en az Zafer Havalimanı hazırlık sürecindeki kadar ciddiyetsiz gözükmektedir. Böyle bir durumda Başbakan'dan, konunun sorumlularının araştırılması, aynı hataların tekrar edilmemesi için konunun incelenmesi yönünde bir çalışma başlatması beklenmez miydi?

Bakın, garanti edilen yolcu sayısının %5'ini bile karşılamayan Zafer Havalimanı ile ilgili olarak Başbakanlığı döneminde Binali Yıldırım ne demiş?

> *"Partinin kuruluşunu ilan etmek için Afyonkarahisar'ı seçmiştik. O gün ben İstanbul'dan Afyon'a ancak 8 saatte gelebildim. Bilecik üzerinden rampalarda kamyonların, tırların arkasından yavaş yavaş Afyon'a ancak gelebildim. O günler geride kaldı. Artık Ankara'ya iki saatten az bir sürede gidiliyor. İstanbul'a keza yine en fazla 3 buçuk saatte gidilebiliyor. O yüzden de Afyon Zafer Havalimanı da istediğimiz yoğunlukta çalışmıyor. Yolları bu kadar çok güzel yapınca insanlar Kütahya'ya gitmişken havaalanına gideceğine buradan devam edeyim İstanbul'a hemen varırım diye düşünüyor."*[1]

İzahı olmayanın mizahı oluyor herhalde.

Bazı Tespit ve Öneriler

Kamunun altyapı yatırımları açısından alternatif bir finansman imkânı sunan KÖİ uygulamaları, yanlış uygulandığında bütçeye katkı sağlamak bir yana bütçe için ayrı bir yük unsuru haline gelmektedir. Bu kapsamdaki pek çok sıkıntılı husus daha önceki bölümlerde yer verilen bilgi ve verilerden görülmektedir.

Vergilerimizin nerelere harcandığı ve Obez Devlet ile ilişkisi anlamında ele almaya çalıştığımız KÖİ projeleri konusunda başvurduğumuz pek çok kaynaktan edindiğimiz bilgi birikimiyle bazı önerilerin özetlenerek dile getirilmesinin faydalı olacağını düşünüyorum.

---

1 https://www.sozcu.com.tr/2020/ekonomi/binali-yildirimdan-zafer-havalimani-yorumu-yollari-bu-kadar-guzel-yapinca-6106068/

Bu kapsamdaki bazı tespit ve öneriler aşağıdaki gibidir.

- **Mevzuat dağınıklığı giderilmelidir.** KÖİ projelerinin seçilmesinden ihalesine, uygulamasından garanti ödemelerine kadar çok dağınık bir mevzuat söz konusudur. KÖİ'ler için bir çerçeve kanun çıkarılma hususu uzun süredir rafta kalmıştır.
- **Fizibilite raporları gerçekçi değil ve bu nedenle uygulama aşamasında yüksek öngörü hatasıyla sonuçlanmaktadır.** İdareler tarafından planlama aşamasının titizlikle ele alınması, ihale sürecinden önce tartışmaların tamamlanması gerekmektedir. Bu noktada, ihaleye çıkılmadan önce projenin, ön proje ve fizibilitesiyle taslak sözleşme ve eklerinin idareyi temsil eden hukuk, teknik, finans ve sigorta uzmanlarınca detaylı olarak çalışılması zorunluluğu bulunmaktadır.
- **Projeden ihtiyaca değil, ihtiyaçtan projeye gidilmesi gerekmektedir.** KÖİ modelinin sadece bütçe kısıtları nedeniyle başvurulan bir finansman modeli olarak görülmemesi, ihtiyaç, fayda/maliyet ve bütçe ilişkisinin doğru kurgulanması gerekmektedir. Proje hazırlık safhasında yapılan çalışmaların projelerin işletme aşamasına etkileri detaylıca incelenmelidir. Sadece kaynak sıkıntısı için KÖİ'ye başvurulmamalı, hazırlık sürecinde harcama getiri analizi yapılmalı ve koşullu yükümlülükler iyi tespit edilmelidir.
- **Projelerde paydaşlara müracaat edilmemektedir.** Projelerin uygunluğunun tespiti açısından projeden etkilenen tarafların görüş ve eleştirilerinin alınması önem taşımaktadır. Bu kapsamda, projenin ayrıntılarının ihale öncesi kamuoyu ve paydaşlarla paylaşılması, çalıştaylar düzenlenmesi, görüş alışverişinde bulunulması demokratik bir yönetim anlayışının gereğidir.
- **Süreç yönetimindeki "kervan yolda düzülür" yaklaşımı kamusal zarara yol açmaktadır**. Türkiye KÖİ deneyiminin büyük çoğunluğunu, "yaparak öğrenme" modeliyle elde ederken, bu süreç hem zaman hem bütçe açısından yüksek maliyetli sonuçlar getirmiştir.
- **İzleme yetersizdir**. KÖİ projelerinin performans denetiminin yapılması gerekmektedir. Kamu adına sunulacak hizmetlerin

standartlarının belirlenmesi, şeffaf ve ölçülebilir denetim kriterlerinin oluşturulması ve sağlıklı bir yönetişim ortamının tesis edilmesi gerekmektedir.

- **Yönetim ve organizasyon yapısı sıkıntılıdır.** KÖİ projeleriyle ilgili işlemler bakanlıklarda dağınık bir şekilde yürütülmektedir.
- **KÖİ projelerinin her aşaması için şeffaflık ihtiyacı vardır.** KÖİ projelerinin her aşamasında ve özellikle garanti ödemelerinde şeffaflık yoktur. Modelin tercih nedeni kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Sözleşme sonrasında projede ve sözleşmede esaslı değişiklikler yapılması şeffaflık ve rekabet algısını bozan bir unsurdur. Bunun önlenmesi için hazırlık aşamasının iyi yapılması ve yapılabilecek değişikliklerin ihale aşamasında duyurulması gerekmektedir. KÖİ projelerinde şeffaflık kapsamda On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Dönemi (Kısa Vadeli) Hedefleri[1] arasında yer alan aşağıdaki hususların göz önünde bulundurulması gerekir:
- Uluslararası standartlara uygun muhasebe ve raporlamanın sağlanması,
- KÖİ veri tabanı oluşturulması,
- Bütüncül finansal tablonun kamuoyuyla paylaşılması,
- KÖİ modelinin kamuoyu tarafından doğru biçimde algılanması için gerekli çalışmaların yürütülmesi.
- **Garanti ödemesinde yabancı paranın esas alınması bütçe harcama öngörülebilirliğini ortadan kaldırmaktadır.** Garanti ödemelerinin yabancı para cinsinden olması, öngörülebilirliği olumsuz etkilemektedir. Kamunun gelecekteki ödeme taahhütlerinin tespiti doğru şekilde yapılmamaktadır. Garanti mekanizmalarının kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından uygunluk analizi söz konusu değildir.

1 Kalkınma Bakanlığı, ÖİK Raporu 2018, s. 39.

KİMİSİ SINAV SORUSUNU, KİMİSİ DE SINAVIN KENDİSİNİ ÇALAR

"Domuz eti yemekten korkulduğu kadar kul hakkı yemekten de korkulmadığı sürece düze çıkamayız!"

Kamu yönetimine siyasi ve idari açıdan özellik taşıyan bazı görevlere yine belli bazı siyasi ve idari nedenlerle personel rejimine bağlı kalmaksızın memur atanabilme olanağı sağlayan görev kadrolarına "*istisnai memuriyetler*" adı verilmektedir.

Devlet Memurları Kanunu; atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın bazı görevlere memur atanabileceğini "İstisnai Memuriyete" ilişkin 59, 60 ve 61'inci maddelerdeki düzenlemelerle kabul etmiştir. Pek çok istisnai memuriyete Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinde yazılı genel şartları taşıyan herkes atanabilmektedir.

Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde yer alan düzenlemeler uyarınca uygulanan istisnai memuriyet sınavsız, zahmetsiz ve kısa yoldan memuriyete girişin aracı olarak yoğun ve yaygın şekilde suistimal edilen bir alan olmuştur.

Kamuda dayısı, siyasi güç sahipleri arasında yakını olmayan zeki, pırıl pırıl gençlerin KPSS sınavları için para ve emek harcadığı ortamda, birileri hiç emek harcamadan, adeta kuş uçuşu kamuda işe giriverir. Özel kalem müdürü, basın müşaviri, danışman vesaire olur, sonra da buradan seçtiği güzel bir kadroya atanır.

Özel kalem müdürlüğü nasıl "özel" bir makamsa, buraya atanan bu makamda bazen üç gün, bazen bir ay görev yapar.

Bir dönem birileri sınav sorularını çalıp yandaşlarına, kendi mensuplarına verip büyük bir ahlaksızlığa, hukuksuzluğa ve suça imza attılar. Bazıları ise, sınav sorularını bile çalmadan sınavsız bir şekilde, başka bir deyişle sınavın kendisini çalarak işe girme yöntemini yoğun bir şekilde kullanmaktadırlar. Ahlaksızlığın başka bir boyutu da budur. İsimlendirmeyi ise siz kıymetli okuyuculara bırakıyorum.

Benim Yeğen Sende, Senin Yeğen Bende

Özellikle bakanlık düzeyinde özel kalem müdürlükleri, basın müşavirlikleri gibi istisnai kadrolar eş, dost, yakın akrabanın sınavsız memurluğa alımında önemli bir araçtır. Acemi bakan ve yöneticiler bu tür makamlara hemen kızını, oğlunu, yeğenini atar ve medyanın diline düşer.

Peki, kaşarlanmış bakanlar, üst düzey bürokratlar ne yapar? Başka bir bakan veya üst düzey bürokratla anlaşır. Diğer bakan, başka bir bakanın yeğenini basın müşaviri olarak atar. Bunun karşılığında da kendi yeğeninin diğer bakanın yanındaki istisnai memuriyete atamasını yaptırır. Böylece, yakınlık derecesinin tespiti güç hale gelir. Biraz araştırmacı gazeteciler tüm özel kalem müdürleri ve basın müşavirlerinin listesini yapıp bunların akrabası olabileceği kişileri görev yaptıkları bakanlıktan bağımsız olarak araştırsalar, *"benim yeğen sende, senin yeğen bende"* yöntemiyle istisnai kadroların sınavsız işe girmede nasıl kullanıldığını ortaya koyabileceklerdir.

Danışman Odur ki; Kendisine Hiçbir Şey Danışılmaya

Bazı danışman kadroları istisnai memuriyet şeklindedir. Bazı kurumlarda başdanışmanın da danışmanı vardır. Bu kadroların çoğu gerçek anlamda kendisine danışılacak uzman kişilerin istihdamı için kullanılmaz. Bu istisnai kadrolar memuriyete sınavsız, zahmetsiz, hızlı girişin yöntemi olarak suistimal edilir. Bu tür danışmanlar için bürokraside söylenen tiye alma cümlesi *"Danışman odur ki; kendisine hiçbir şey danışılmaya"* şeklindeki klişedir.

Özel Kalem Müdürlüğünden Sınavsız, Kestirmeden Memuriyete Geçiş

Özel kalem müdürlüğü istisnai bir kadrodur. Yani bu kadroya ortaokul mezunu herhangi birini sınavsız atamak mümkündür. Böyle bir kadro ihdas edilirken, kamudaki belli makamlarda bulunanlara en yakınında çalışacak kişiyi seçme hakkı verilmek istenmiştir. Peki, uygulama hangi yönde? Özel kalem müdürü çok kısa sürelerle niçin değişiyor? Cevabı şu: Özel kalem müdürlüğü pek çok kurumda KPSS'de başarılı olamamış, işe giriş sınavında başarı gösterememiş kişilerin sınavsız, kestirmeden memuriyete giriş kapısı haline getirilmiştir. Yolsuzluk ve suistimal örneğidir. Aşağıda Sayıştay Raporlarında bu utanmazlık, hukuksuzluk örneklerinin yüzlercesi yer almaktadır.

Tablo 16: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Suistimal Edildiğine İlişkin Sayıştay Raporlarından Örnekler

BELEDİYE ADI	SAYIŞTAY BULGU BAŞLIĞI	BULGUNUN ÖZETİ
Adana Büyükşehir Belediyesi	1. Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosuna Yapılan Atamanın Amaca Uygun Olmaması	Belediyenin Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna lise mezunu bir kişi 29.05.2018 tarihinde atanmış, atama tarihinden sadece 2 gün sonra 31.05.2018 tarihinde bu görevden memuriyet kadrosuna geçirilmiştir.
Ankara Kahramankazan Belediyesi	13. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	2016-2018 yılları arasında Özel Kalem Müdürlüğüne Bakanlık onayıyla toplamda 5 kişi açıktan atanmıştır. Bu kişilerin bir kısmı ilgili kadroya atandıktan 10 gün, 26 gün, 45 gün gibi kısa süreler içerisinde memur olarak başka bir kadroya veya başka bir kamu kurumuna naklen atanmıştır.
Ankara Keçiören Belediyesi	34. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	Belediye Başkanı'nın seçilmiş olduğu 2009 yılından itibaren toplamda 2 seçim dönemi geçirdiği, söz konusu iki dönemde Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna 17 farklı kişinin atandığı, bu atamaların 16'sının açıktan atama yoluyla yapıldığı görülmüştür. Dolayısıyla aynı belediye başkanı 17 Özel Kalem Müdürü ile çalışmıştır. Atanan kişilerin 6'sı naklen başka kurumlara atanmıştır.

Ankara Pursaklar Belediyesi	11. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	9 yılda 8 defa Özel Kalem Müdürü ataması yapılmıştır. Bunlardan 4 tanesi diğer kurumlara naklen atanmıştır.
Ankara Yenimahalle Belediyesi	18. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamalara İlişkin Tespit Edilen Hususlar	2009-2018 yılları arasında aynı belediye başkanın başkanlığı döneminde açıktan 7 Özel Kalem Müdürü ataması yapılmıştır. Önce atanan kişinin mühendis kadrosuna atandığı, daha sonra bu kişinin vekaleten yürüttüğü Özel Kalem Müdürlüğü döneminde dört kişinin daha atamasının yapılarak başka kadrolara geçişi sağlanmıştır.
Bursa Nilüfer Belediyesi	9. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	2009-2018 yılları arasında iki dönemde de aynı Belediye Başkanı seçilmesine rağmen Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna 5 farklı kişi atanmış, bu atamalardan yalnızca 1 tanesi devlet memurları arasından yapılmıştır. Diğer atamalar açıktan atama suretiyle gerçekleştirilmiştir.
Çorum Belediyesi	18. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	Belediyenin son 2014-2018 yılları içerisinde Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna 7 kişiyi atadıktan sonra çoğunun kısa bir süre belediyede görev yaptıktan sonra çeşitli görevlere veya diğer kurumlara naklen ataması yapılmıştır.
Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	18. Özel Kalem Müdürlüğüne, Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Atama Yapılması	Özel Kalem Müdürlüğünde görevli kişi veri hazırlama ve kontrol işletmeni kadrosuna atanmış, bu kadroya ise başka birisi açıktan atanarak sadece 7 gün görev yaptıktan sonra Lice Belediyesinde Zabıta Müdürü olarak işe başlatılmıştır.
İstanbul Bağcılar Belediyesi	19. Özel Kalem Müdürlüğü Üzerinden Müdür ve Mühendislik-Mimarlık Kadrolarına Mevzuata Aykırı Atama Yapılması	Dört kişi Özel Kalem Müdürlüğü kadroları üzerinden mimar veya mühendis vb. kadrolara unvan değişikliği sınavına tabi olmaksızın atanmıştır.

İstanbul Başakşehir Belediyesi	9. Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosu Üzerinden Mühendis Kadrosuna Yapılan Atamanın Mevzuata Aykırı Olması	Özel Kalem Müdürlüğü kadrosu üzerinden unvan değişikliği sınavına tabi olmaksızın mühendis kadrosuna atama yapılmıştır.
İstanbul Başakşehir Belediyesi	16. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	Son beş yılda Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna 12 atama yapılmıştır. Bunun 9'u diğer kurumlara naklen atanmış, geri kalanı da memur kadrolarına atanmıştır.
İstanbul Eyüpsultan Belediyesi	16. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	2012-2018 yılları arasında Özel Kalem Müdürlüğüne yedi personelin tamamının açıktan atandığı ve çoğunlukla 1,5 ay olmak üzere 1 ila 8 ay arasında görev yaptıktan sonra memur kadrolarına veya naklen başka kurumlara atandığı tespit edilmiştir.
İstanbul Kartal Belediyesi	25. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamanın Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	2018 yılı içerisinde Özel Kalem Müdürlüğüne 10.04.2018 ve 21.12.2018 tarihlerinde iki adet açıktan atama yapıldığı tespit edilmiştir. 21.12.2018 tarihli atamanın Bakanlık izninin daha önceden alındığı, söz konusu kişinin ise 02.01.2019 tarihinde başka bir kamu kurumuna nakil olduğu, 10.04.2018 tarihli atama için ise Bakanlıktan onay alınmadığı, söz konusu kişinin de 20.04.2018 tarihinde genel idare hizmetleri sınıfından 5. dereceli memur kadrosuna atandığı görülmüştür. Sonuç olarak, Bakanlık onayı alınmadan atama yapılmıştır.
İstanbul Sancaktepe Belediyesi	25. Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosuna İçişleri Bakanlığı'nın İzni Alınmadan Açıktan Atama Yapılması ve İlgili Kadronun Amacı Dışında Kullanılması	2009 ve 2019 yılları arasında Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna 30 kişinin ataması gerçekleştirilmiştir. Bu atamalardan yalnızca 2 tanesi için İçişleri Bakanlığından izin alınmıştır. Atananlardan bir kısmı diğer kamu kurumlarına naklen memur olarak gitmiştir. Geri kalanları ise Belediyenin kendi bünyesinde çeşitli memur kadrolarına atanmışlardır.

İstanbul Sancaktepe Belediyesi	26. Özel Kalem Müdürlüğü Üzerinden Müdür ve Zabıta Memurluğu Kadrolarına Mevzuata Aykırı Atama Yapılması	Özel Kalem Müdürlüğüne atanmış kişinin hizmet ve sınav şartını sağlamadan Temizlik İşleri Müdürlüğüne, yine ilk ataması özel kalem müdürlüğüne yapılan başka bir kişinin ise mevzuattaki şartları sağlamadan zabıta memurluğuna ataması yapılmıştır.
Kastamonu Belediyesi	4. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	2015-2018 yılları içerisinde toplam 5 (beş) personel Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna atanmıştır. Bunlardan 4'ü daha sonra çeşitli görevlere veya diğer kamu idarelerine atanmış; naklen ataması yapılan bu 4 kişinin Özel Kalem Müdürlüğü kadrosunda üç hafta ile on hafta arasında çalıştığı tespit edilmiştir.
Kocaeli Başiskele Belediyesi	17. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna son seçim dönemi içerisinde 5 farklı kişinin atandığı ve hepsinin açıktan atama yapılması suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.
Malatya Büyükşehir Belediyesi	5. İstisnai Memuriyet Kadrosu Olan Özel Kalem Müdürlüğüne Atanan Kişilerin, Bir Süre Sonra Sınavsız Olarak Sınavla Girilebilecek Memur Kadrolarına Naklen Atanmaları	Son 5 yıl içerisinde toplam 6 personelin (son 1 yıl içinde ise 3 personel) Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna atandıktan sonra çeşitli görevlere ataması yapılmıştır.
Manisa Şehzadeler Belediyesi	4. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	Seçim dönemi içerisinde Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna açıktan 5 atama gerçekleştirilmiş, ataması yapılan kişilerden 3'ü kısa bir süre sonra diğer kamu kurum ve kuruluşlarına naklen atanmıştır.
Sakarya Adapazarı Belediyesi	5. Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	2011-2018 yılları arasında 6 kişinin Özel Kalem Müdürlüğüne atandığı, bunlardan 5'inin başka kurumlara naklen atandığı görülmüştür. Ayrıca, belediye bu atamalar için İçişleri Bakanlığından izin de almamıştır.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi	13. İstisnai Memuriyet Kadrosu Olan Özel Kalem Müdürlüğüne Atanan Kişilerin Bir Süre Sonra Sınavsız Olarak Sınavla Girilebilecek Memur Kadrolarına Naklen Atanmaları	2014-2018 yılları arasında Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna, 7 atama yapılmıştır. Bunlar 25 gün gibi kısa süreler görev yaparak kurum içinde farklı kadrolara atanmıştır.
Samsun Büyükşehir Belediyesi	22. Özel Kalem Müdürlüğü-nün memuriyete sınavsız giriş aracı olarak kullanılması	Son 10 yılda aynı Belediye Başkanı görevde olmasına rağmen Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna 10 farklı kişi atanmıştır, bu atamalardan 9'u açıktan atama yoluyla gerçekleşmiştir. Özel Kalem Müdürlüğüne atanan 9 kişinin 2 ay bile görevde kalmadığı bu 9 kişiden 8'inin açıktan atanan Özel Kalem Müdürleri olduğu ve kısa görev sürelerinden sonra memurluğa ilişkin unvanlara atandığı, en uzun süreyle görevde kalan Özel Kalem Müdürü'nün ise 1 yıl 2 ay 13 gün bu görevi yaptığı ardından ekonomist unvanıyla memuriyete geçirildiği görülmüştür.

Bazı Belediye Örnekleri

Özel Kalem Müdürlüğü'nün suistimalinin boyutunun daha iyi anlaşılabilmesi için bazı belediyelerdeki uygulamalara büyüteç tutmak gerek. Aşağıda bazı belediyelerin Özel Kalem Müdürlüğü'nü nasıl suistimal ettikleri, Özel Kalem Müdürü olarak açıktan atanan kişilerin kısa süre sonra hangi kurumlara sınavsız memur olarak geçtiklerini göreceksiniz.

Sincan Belediyesi Örneği[1]:

"BULGU 9: İstisnai Memuriyet Kadrosu Olan Özel Kalem Müdürlüğüne Atanan Kişilerin, Bir Süre Sonra Sınavsız Olarak Sınavla Girilebilecek Memur Kadrolarına Naklen Atanmaları

1 Ankara Sincan Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu

...

Sincan Belediyesi 2017 yılı hesabına ilişkin yapılan incelemede, Kurumun son 4 yıl içerisinde toplam (aşağıda tablo şeklinde görüleceği üzere) yedi personelden altısının Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna açıktan atandıktan sonra çeşitli görevlere veya diğer kurumlara naklen atamasının yapıldığı, bu atamalarda; öncelikle kurum çalışan memurlardan ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarından çalışan memurlardan olması gerekliliğine uyulmadığı, bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasına riayet edilmeyerek bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılır hale geldiği, bu suretle kanun önünde eşitlik, kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun oluştuğu tespit edilmiştir."

Tablo 17: Sincan Belediyesinde Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Kötüye Kullanım Örnekleri

Sıra No	Atama Tarihi	Atama Şekli	Nakil Gittiği Kurum	Nakil Tarihi
1	29.04.2014	Açıktan	ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU	30.05.2014
2	16.06.2014	Açıktan	DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI	30.06.2014
3	28.11.2014	Açıktan	ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI	30.11.2017
4	16.03.2015	Açıktan	TRT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	29.04.2015
5	23.05.2016	Açıktan	ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI	29.12.2017
6	15.12.2016	Açıktan	ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI	08.12.2017
7	22.09.2017	Açıktan	ET VE SÜT KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	01.02.2018

Kaynak: Sayıştay Raporu

Kahraman Kazan Belediyesi Örneği:

Tablo 18: Kahramankazan Belediyesinde Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Kötüye Kullanım Örnekleri

Sıra No	Atanma Şekli	Özel Kalem Müdürlüğüne Atanma Tarihi	Özel Kalem Müdürlüğünden Ayrılma Tarihi	Atama
1	Açıktan	18.11.2016	02.01.2017	İçişleri Bakanlığı'na Atama (Naklen)
2	Açıktan	02.01.2017	05.05.2017	10. Dereceli Memur (Kurum içi kadro değişikliği)
3	Açıktan	02.01.2018	11.01.2018	10. Dereceli Memur (Kurum içi kadro değişikliği)
4	Açıktan	20.07.2018	15.08.2018	Kadro ve derecesi ile Hukuk İşleri Müdürlüğü (Kurum içi)
5	Açıktan	15.08.2018	26.11.2018	TBMM (Görevlendirme)

Kaynak: Ankara Kahramankazan Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Yenimahalle Belediyesi Örneği:

Tablo 19: Yenimahalle Belediyesinde Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Kötüye Kullanım Örnekleri

Sıra No	Atanma Şekli	Özel Kalem Müdürü Olarak Atanma Tarihi	Özel Kalem Müdürlüğünden Ayrılma Tarihi	Atandığı Kadro
1	Açıktan	04.06.2009	22.07.2009	Şehir Planlamacısı
2	Açıktan	03.09.2009	15.02.2011	Belediye Başkan Yard.
3	Açıktan	16.03.2011	03.02.2012	Mühendis
4	Açıktan	05.02.2013	16.08.2013	Bilgisayar İşletmeni
5	Açıktan	25.06.2014	25.07.2014	Bilgisayar İşletmeni
6	Açıktan	29.02.2016	29.03.2016	Şef
7	Açıktan	05.07.218	02.11.2018	Fotoğrafçı

Kaynak: Ankara Yenimahalle Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eyüpsultan Belediyesi Örneği:

Tablo 20: Eyüpsultan Belediyesinde Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Kötüye Kullanım Örnekleri

Atanma Şekli	Özel Kalem Müdürlüğüne Atandığı Tarih	Özel Kalem Müdürlüğünden Ayrıldığı Tarih	Müdürlük Sonrası Atandığı Kadro	Nakil Gittiği Kurum
Açıktan	09.12.2012	21.08.2013	Bilgisayar İşletmeni	-
Açıktan	22.07.2014	02.09.2014	Memur	İçişleri Bakanlığı
Açıktan	16.03.2015	06.05.2015	Memur	-
Açıktan	20.05.2015	01.09.2015	Memur	Tavşanlı Belediyesi
Açıktan	08.03.2017	15.04.2017	Ekonomist	TBMM (Geçici Görevli)
Açıktan	20.04.2017	30.06.2017	Ekonomist	Sakarya Büyükşehir Belediyesi
Açıktan	28.03.2018	23.05.2018	Memur	TBMM (Geçici Görevli)

Kaynak: İstanbul Eyüpsultan Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu

Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği:

Tablo 21: Samsun Büyükşehir Belediyesinde Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Kötüye Kullanım Örnekleri

Atanma Şekli	Özel Kalem Müdürlüğü-ne Atanma Tarihi	Özel Kalem Müdürlüğü Görev Süresi	Memurluğa Atanma Tarihi	Yeni Unvanı
Açıktan	27.12.2007	31 gün	29.01.2008	Memur
Açıktan	09.09.2008	1 ay 13 gün	22.10.2008	Teknisyen
Açıktan	14.02.2011	14 gün	28.02.2011	Tekniker

Açıktan	25.07.2013	1 ay 20 gün	15.09.2013	Mühendis
Açıktan	25.03.2014	1 ay 26 gün	21.05.2014	VHKİ
Açıktan	21.11.2014	1 ay 9 gün	30.12.2014	Memur
Açıktan	06.11.2015	1 yıl 2 ay 13 gün	19.01.2017	Ekonomist
Açıktan	14.04.2017	1 ay 9 gün	23.05.2017	Mühendis
Naklen Tayin	10.07.2018	28 gün	08.08.2018	Bilgisayar İşletmeni

Kaynak: Samsun Büyükşehir Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu

Yukarıdaki bilgilerden usulsüz ve hukuka aykırı olduğu açıkça görülen işlemler hakkında kamu idarelerinin cevabı ise aşağıdakine benzer şekildedir:

"Özel Kalem Müdürü kadrosuna yapılan atamalar; 657 sayılı Kanun'un 59. maddesi çerçevesinde, İçişleri Bakanı'nın onayına istinaden yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre yapılmıştır," denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesi gereği İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğünün onayına istinaden atamaların yapıldığını belirtmiştir.

İçişleri Bakanlığı dostlar alışverişte görsün, yasak savma nevinden çıkardığı genelgeye kendisi bile uymamakta, sınavsız atama için suistimal edilen yönteme onay vermektedir. İlgili idarede de ben her şeyi mevzuata uygun yaptım, ilgili bakanlıktan da onay aldım diye kendini savunmaktadır.

Sonuç, usulsüz bir şekilde memuriyete atanan kişi yıllarca devletten maaş alacak, diğer insanların hakkı yenecek, ne usulsüz işe giren ne de bunları usulsüz işe alanlar en ufak bir ceza alacaklar. Ne âlâ bir sistem.

İçişleri Bakanlığı Genelgesi İyi Niyet Tavsiye Belgesi Gibi

İstisnai memuriyet kadrosundan birisi olan Özel Kalem Müdürlüğü kadrosu hususunda; İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel

Müdürlüğü B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayı ve 03.06.2009 tarihli Özel Kalem Müdürü konulu genelgesinde, belediye ve bağlı kuruluşlarında Özel Kalem Müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan ve naklen atamaların, Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahallî İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılmasını sağlamak üzere, usul ve esaslar belirlenmiştir. Bu genelgede; Özel Kalem Müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesi esas olduğu, Özel Kalem Müdürlüğüne yapılacak açıktan atamanınsa İçişleri Bakanlığı'nın izni ile yapılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesi kapsamında tanınan atama yetkisi, sınırsız bir yetki olmayıp, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmadığının, bu sebeple Özel Kalem Müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmelerinin esas olduğunun altı önemle çizilmiştir.

Özel Kalem Müdürlüğünün suistimaline ilişkin önceki bölümde yer verdiğimiz örneklerde Özel Kalem Müdürü atamalarında İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınması, hatta açıktan Özel Kalem Müdürü olarak atanan kişilerin İçişleri Bakanlığı'na naklen tayin olmaları, yukarıdaki genelgenin sadece dostlar alışverişte görsün nevinden bir belge hüviyetinde olduğunu teyit etmektedir.

Sayıştay Genel Kurulu İstisnai Memuriyet Suistimalini Görüyor Ama Topu TBMM'ye Atıyor

Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarih 5119/1 no.lu kararında; istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanma hususuna ilişkin 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenlemenin olmadığı, ancak açıktan istisnai memuriyete atanan kişinin naklen diğer memur kadrolarına atanabileceği kabul edilse bile, bu konuda açılmış sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atamayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin

istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atamayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığı, ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği belirtilmiştir. Bu durumun Anayasa'nın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte olduğunun altı çizilmiştir.

Kararın sonuç bölümünde: "*...Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden,* ***657 sayılı Kanun'un anılan 59'uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atananların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğratıcı nitelikte bulunduğunun TBMM'ye sunulmasına...***" denmiştir.

Sayıştay, Hazine zararına yol açan, suistimal edilen, kötüye kullanılan bir sistemin varlığından haberdar. Bu sistemin yanlış, hukuka aykırı ve Hazine zararına olduğunu da karara bağlıyor. Ama bunu sadece TBMM'nin bilgisine sunmakla yetiniyor. Radikal bir karar alıp usulsüz yapılan, kötüye kullanılan atamaların iptali için işlem başlatılması, Hazine zararına yol açan uygulamaya imza atanlar hakkında Cumhuriyet savcılıklarına suç duyurusunda bulunulması yönünde bir karar almıyor. Bir nevi topu karşı sahaya atıp sorumluluktan kurtulmaya çalışıyor.

OBEZ DEVLET'TE ACI REÇETE KİME YAZILIR?

"Şayet bir "acı reçete" yazılacaksa;
reçetedeki bu ilaçları önce yöneticiler içmelidir!"

Ekonomide işler ne zaman kötüye gitse, "*acı reçete*" tartışmaları başlar. **Acı reçete**, sıkıntılı bir durumdan acıya katlanarak da olsa bizi kurtaracak çözüm seti anlamına geliyor. Acı reçete diye söze başlandığında, acılı bir tedavi süreci olacağı ve birilerinin çok acı çekeceği daha baştan söylenmiş oluyor.

Gerek IMF tarafından önerilsin gerekse kendiliğinden uygulamaya konulsun bugüne kadarki her acı reçetede reçetenin "ACI" kısmı hep vatandaşa düştü. Bu nedenle vatandaşların aşağıdaki soruları sorma hakkı vardır:

Evet, "acı reçetemiz" yolda. Peki, yaşadığımız sorunların nedenleri doğru teşhis edildi mi? Bu teşhisi yapanlar veya yapacaklar işinin ehli kişiler mi? Acı reçetede ne tür ekonomik önlemler yer alacak? Bu önlemler yine, kemerinde sıkacak delik bile kalmayan dar gelirli için kemer sıkma şeklinde mi olacak? Reçetenin kapsamı ne olacak, kimleri ve neleri kapsayacak? Ne kadar süre uygulanacak? Tedavi sonunda güvenli limana ulaşabilecek miyiz?

Acı reçetenin, sadece dar gelirliye "ACI" olarak yansımaması için bizim de önerilerimiz var. Bu önerilerimiz reçetede olması gerekenler ile olmaması gerekenleri içeriyor.

Acı Reçetede Olması Gerekenler

Reçetedeki acı ilacın, ekonomik soruna giden süreçte sürecin sefasını sürmüş kesim tarafından içilmesi önemlidir. Toplumdaki adalet duygusunun pekiştirilmesi ve acı reçetenin başarısı için de bu şart. Bu kapsamda acı reçetede yer alması gerekenlerin bir kısmını aşağıda sıralıyoruz:

- Kamuda israfa son verilsin.
- Kamu özel işbirliği uygulamaları masaya yatırılsın ve kamu için olumsuz yönleri törpülensin.
- KİT'lerdeki yüksek maaşlı, vergiden bağışık tutulan "Yönetim Kurulu", "Denetim Kurulu" üyeliklerinin sayısı ve tutarı düşürülsün.
- Birden fazla yerden ayrı maaşı olan kamu görevlilerine tek maaşı seçme zorunluluğu getirilsin.
- Maaşlı "Yüksek İstişare Kurulu" ve benzeri uygulamalar sonlandırılsın. Maaş alarak görüş veren kişinin görüşünün tarafsızlığı ve kalitesi sorgulanır niteliktedir.
- Gerçek anlamda bir uzmanlığı olmadığı halde "Baş Danışman", "Danışman" "Basın Müşaviri" ve benzeri kadrolara istisnai memur olarak sınavsız yapılan atamalara son verilsin. Birçok Anadolu çocuğu yıllarca dirsek çürütüp KPSS ve diğer kurum sınavlarına girip başarılı olmak için ter dökerken, bazı imtiyazlı kişilerin "basın müşavirliği", "özel kalem müdürlüğü", "başdanışmanlık veya danışmanlık" ve benzeri pek çok istisnai kadro üzerinden sınavsız olarak kamuya geçişi devlete güveni ve adalet duygusunu zedeliyor.
- Kamuda idari kadro analizi yapılarak gereksiz yönetim kadroları azaltılsın.
- Kamuda taşıt saltanatına son verilsin. Vatandaş şirketinde kullanmak üzere kiralayacağı bir otomobile ödeyeceği paranın 2021 yılı için aylık 6.000 lirasını gider yazabiliyor. Aynı uygulama kamuya da sirayet etsin. Aylık kirası 6.000 lirayı aşan bir araca binen bürokrat da üstünü kendi cebinden ödesin.
- Kamuda kiralık bina israfına son verilsin. Büyük makam odala-

rıyla işgal edilen kiralık kamu binaları için her yıl milyonlarca lira ödüyoruz.

- Turistik gezilere dönüşen kamu personeli ve yöneticilerinin yurtdışı ziyaretlerine çekidüzen verilsin.
- Kamuda her kademede görev yapan bürokratların hiçbir şahsi gideri vergilerimizle ödenmesin.
- Merkezî yönetimin vergi gelirlerinden pay alan, ayrıca kendisi de vergi toplayan yerel yönetimlerin "Belediye İktisadi Teşebbüsleri" üzerinden nemalanmanın da önüne geçilsin.
- Vergilerimiz, etkin bir şekilde gerekli alanlara harcanmalıdır. Bu nedenle çoğu bürokratın, belediye başkanının, KİT genel müdürü ve üyelerinin reklam ve pr çalışmasına dönen; afiş, billboard, konser, gösterilere son verilsin.
- Kamu kurumları gece kulübü değildir. Kamu binalarının ışıklı tabelalara, neon levhalara, bina dış cephesinin sanki tarihî yapılar gibi aydınlatılmalarına ihtiyaç yoktur. Bir an önce, bu tür uygulamalara son verilmelidir. Bu kapsamda, en küçük kamu kurumundan en büyük bakanlığa kadar aydınlatma, ısıtma vb. giderlerini düşürecek önlemler alınmalıdır.
- Her gün bir yeni istisna ile delik deşik hale gelen ihale sistemi düzeltilmelidir. En uygun mal veya hizmetin en uygun fiyata alınması sağlanmalıdır. Kamu alımlarının, belli kesime veya kişilere kaynak aktarım mekanizması haline getirilmesinin önüne geçilmelidir.
- "Obez Devlet"e yani kamudaki israf, verimsiz yatırımlar, liyakatsiz bürokrasiye bir an evvel son verilmelidir.
- Acil olarak vergi politikalarını değiştirmek, halkın vergi yükünü azaltacak politikalar belirlemek ve uygulamak, şeffaf, hesap verebilir, öngörülebilir politikalar yapmak gerekmektedir.
- Gelir kaybına uğrayan, gerçek ihtiyaç sahiplerinin yanında olmak. Gereksiz teşvik, indirim, istisnalardan bir an evvel vazgeçmek gerekmektedir.
- Emek gelirleri de en az sermaye gelirleri kadar vergisel olarak korunmalıdır.
- İşsizin fonunu işverene dağıtmak, her gün yeni bir krediyle

halkı borçlandırmak, vatandaşı sosyal yardıma muhtaç hale getirmekten ziyade halkın gelirini arttıracak politikalar üretmek, yeni iş alanları yaratmak, vergi yükünü azaltmak, geliri adil dağıtmaya çalışmak ivedi olarak hayata geçirilmelidir.

Tabii reçetenin etkili olması için "yapısal reformların" hayata geçirilmesinin ön şart olduğunu belirtelim:

- Hukuk sisteminin geliştirilmesi,
- Ekonomide belirlilik ve öngörülebilirliğin sağlanması,
- Kamu ihale sisteminin tarafsızlığı ve en uygun fiyatla en kaliteli mal veya hizmeti alacak şekilde yeniden inşası,
- Dolaylı vergilere dayalı adaletsiz vergi sisteminin reforme edilmesi,
- İş gücü kalitesinin artırılması,
- İş ve yatırım ortamının iyileştirilmesi,
- Ar-Ge ve yenilik kapasitesinin yükseltilmesi,
- Rekabet koşullarının iyileştirilmesi,
- İhracat kapasitesinin geliştirilmesi,
- Dış finansman ihtiyacının azaltılması,
- İthal girdi bağımlılığının azaltılması,
- Cari açığın düşürülmesi,
- Vergi sisteminin dolaylı vergilere dayalı olmaktan çıkarılması,
- Enerji faturasının azaltılması için gerekli önlemlerin alınması,
- İç tasarrufların artırılması,
- Teşvik sisteminin sonuç odaklı hale getirilmesi,
- Tarımsal teşvik ve desteklerin yeniden düzenlenmesi ve uygulanması.

Reçetede Olmaması Gerekenler

- Ücretliye vergi artışı,
- Asgari ücretin düşük belirlenmesi,
- İşsizlik fonunun işveren için kullanılması,
- Yersiz indirim, istisna ve muafiyetler,
- Kamu kaynaklarının belli kesime aktarılması,

– Liyakatsiz atamalar,
– Siyasi kayırmacılık,
– Vatandaşın yararına olan yemek istisna bedellerinin, ulaşım istisnasının, gelir vergisi dilimlerindeki artışın enflasyonun altında bir oranda arttırılması,
– Zamlar,
– Yeni vergiler ve vergi artışları,
– Para basmak,
– Üretmeden tüketmek,
– Daha fazla işsizlik,
– Gelir dağılımında adaletsizlik,
– Dolaylı vergilere dayalı adaletsiz vergi sistemi,
– Nepotizm.

Ekonomik sorunlar bir günde bu hale gelmedi. Ekonominin bugünkü durumundan sorumlu olanlar var. Aynı zamanda bu süreçten büyük ölçüde çıkar elde etmiş, nemalanmış olanlar da mevcut. O halde, bu acı reçetenin öncelikle, bizi acı reçete yazmaya götüren sürecin mimarlarına ve bu süreçten fayda sağlamış olanlara yazılması gerek. Yoksa dar gelirliye, küçük esnafa, dürüst vatandaşa değil.

BELEDİYELER:
OBEZ DEVLET'İN OBEZ ÇOCUKLARI

"Devletin KİT'i varsa belediyelerin de BİT'i var."

Belediyeler, halka yerinden ve yakından hizmet sunma amacıyla oluşturulmuş idari kamu yapılarıdır. Halkın en yakından hissettiği devlet kurumlarıdır. Ancak, uygulama ve politika hataları, denetimsizlik veya denetimde etkinsizlik merkezî yönetimde yaşanan pek çok obezite sorununun bu yönetim kademelerinde de yaşanmasına neden olmaktadır.

Mal ve hizmet alımlarındaki usulsüzlük, yolsuzluk, verimsizlik; yatırımlardaki plansızlık, öncelik belirlemedeki isabetsizlik, temsil ve ağırlama giderleri, belediye konserleri, neye benzediği anlaşılamayan heykeller, ihtiyacın ötesindeki makam odaları, tefrişat, göstermelik projelerle sözde sivil toplum örgütlerine aktarılan kamu kaynakları, işe almada kayırmacılık ve çok daha fazla obez kamusal uygulamalar belediyelerde sıkça karşılaşılan sorunlardır.

Merkezî Yönetimin KİT'i Varsa Belediyenin de BİT'i Var

Anayasa'nın 127. maddesine göre; mahallî idari yapılanma birimi olarak ***"Belediyeler"*** mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan kamu tüzel kişileridir. Bu hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gelir ve gider yapmakta ve her yıl bütçe hazırlamakta ve uygulamaktadırlar.

Ancak son yıllarda bazı belediyelerde belediye bütçesini aşan "Belediye İktisadi Teşebbüsü" (BİT) faaliyetleri görülmektedir. Günümüzde büyükşehir belediyelerinin onlarca BİT'i mevcuttur.

BİT'ler, 1985'ten itibaren 3030 sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehir belediyeleri tarafından kurulmaya başlanmış özel hukuk tüzel kişiliğine sahip iktisadi yapılardır. Günümüzde belediyeler, sorumlu oldukları pek çok hizmeti kurdukları BİT'ler aracılığıyla yerine getirmektedirler.

Peki, BİT nedir? Ne kadar yaygındır? Ekonomik büyüklüğü nedir? Ortaya çıkış amaçları neler? Amaçlarına uygun faaliyet gösteriyorlar mı? Belediyeler neden hızla BİT'leniyor? Belediyelerin hızlı BİT'lenmesinin arkasında yatan görünen ve görünmeyen saikler neler?

BİT'ler, KİT olarak bilinen "kamu iktisadi teşebbüsleri"nin yerel yönetimler düzeyindeki halini ifade eder. KİT'lerde Hazinenin sahipliği veya ortaklığından bahsedilirken, BİT'lerde ilgili mahallî idarenin sahipliği veya ortaklığı söz konusudur.

BİT'ler, Belediye Kanunu'nun verdiği yetkiye istinaden Türk Ticaret Kanunu ve ilgili mevzuat hükümlerine göre kurulmuş özel hukuk tüzel kişiliğini haiz şirketlerdir. Bu şirketlerin yönetim ve denetimleri de yine Türk Ticaret Kanunu ve ilgili mevzuat hükümlerine tabidir. Şirketlerin organları; genel kurul ve yönetim kurulundan oluşmaktadır.

BİT'ler Niçin Kuruldu? Bugün Neleri Tartışıyoruz?

BİT'ler oluşturulurken ileri sürülen gerekçeler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Hizmetlerin sunumunda bürokrasiyi azaltmak,
- Hizmetleri hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirmek,
- Özel hukuk statüsünde olmanın avantajlarından yararlanmak,
- Personel istihdamı, mal tedariki, hizmet alımında kamunun pek çok sınır ve denetiminden uzak olmak,
- Yerel yönetimlere kaynak oluşturmak.

Bazı alanlarda belediye şirketlerinin varlığı kaçınılmaz. Fakat geldiğimiz süreçte;

- BİT'lerin etkinsizliği,
- Arpalık haline dönüşmesi,
- Obez Devlet'in yerel versiyonu haline gelmesi,
- Nepotizm uygulamalarına uygun imkânlar sunması,
- Lüks ve israfa neden olması,
- Kamu kaynaklarının bazı kesim ve kişilere mal ve hizmet alımı yoluyla daha kolay bir şekilde aktarılmasına yol açması,
- İlgisi ve yararı tartışmalı şekilde şirket kaynaklarının belli siyasi görüşe yakın sivil toplum kuruluşlarına aktarılması

ve benzeri pek çok açıdan eleştirilmesi, BİT'lerin kuruluş amaçlarına uygun hareket edip etmediği konusunun ciddi bir şekilde tartışılmasına neden olmaktadır.

Günümüzde KİT'lerde olduğu gibi BİT'lerde de özelleştirme tartışmalarının yoğun bir şekilde yapılması, BİT'lerin kuruluş ve oluşturma amaçlarına uygun faaliyet gösterip göstermedikleri hususunun ciddi bir şekilde sorgulanmakta olduğunu göstermektedir.

BİT şirketlerinde istihdam sürekli artmaktadır. Bu artışta şirketin gerçek personel ihtiyacının bulunup bulunmadığı ciddi bir soru işaretidir.

BİT'ler İçin Bir Obezite Örneği

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin vergi mükellefi açısından ayrı bir önemi var. Teknik olarak BİT'ler şirket statüsünde özel hukuk tüzel kişileridir. Ancak, bunların gelir kaynağı esas itibarıyla ait oldukları belediyeye sundukları hizmet veya mal karşılığında aldıkları bedellerdir. Bu açıdan, ekseriyeti, doğrudan vergilerimizle finanse edilen kuruluşlardır.

BİT'lerin nasıl obez olduklarını bir örnekle somutlaştıralım. Belediye park ve bahçelerle ilgili olarak, ağaç dikilmesi, yeşillendirme, peyzaj işleri için A.Ş. statüsünde bir şirket kursun. Bu şirkete bir genel müdür, 5 yönetim kurulu üyesi, 3 denetim kurulu, 5 genel müdür yardımcısı, 8 daire başkanı, 20 şube müdürü, 50 ekip amiri atasın. Bunların altına, makam ve pozisyona uygun marka ve modelde birer araç verilecek. Pek çok araç için şoför istihdamı söz konusu

olacak. Makam odaları, sekreterler, yurtdışı ziyaretler, harcırahlar, huzur hakları filan, masraf listesi uzayıp gidecek. Bir de işe alımda kamudaki sıkı mevzuat düzenlemeleri olmadığı için eş dost tavsiyesi, siyasi saikler önemli rol oynayacak. Bir kişinin yapacağı iş için 3 kişi atanacak, yine de işin kalitesi sorgulanır olacak.

Peki, bu kadar masrafla oluşturulan bir şirket ne yapacak? "A" parkının peyzajı için ihale açacak. Bu ihalenin kime, nasıl, hangi kriterlerle verildiği sorgulanmaya muhtaç. Bu iş için yükleniciye yapılan ödeme şirketin gider hanesine yazılırken, şirket yaptığı işi belediyeye faturalayacak. Tabii üzerine şirket maliyetleri ve kâr marjı da koyarak.

Peki, tüm bu şirket masrafları, lüks, israf, liyakatsiz işe alma, eşe dosta ihale verme işlemleri sonucunda ödenecek para kimin cebinden çıkacak? Tabi ki, bizim. Vergi mükelleflerinin. Çünkü nihayetinde bu paralar belediye bütçesinden çıkacak. Belediye bütçesi ise esas itibarıyla Merkezî Yönetim Vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan vergi paylarından ve mahallinden alınan emlak vergisi ve benzeri diğer vergilerden oluşuyor.

> **Dolayısıyla, demokratik bir toplumun vazgeçilmezi olarak, neye ne kadar vergi ödediğimiz sorusu kadar vergilerimizin kim tarafından, nereye, nasıl harcandığı sorusunu da her alanda sormamız gerekiyor. Demokratik yarınlar ancak şeffaf ve hesap sorulabilir bir kamu inşası ile mümkün.**

Sonuçta, anne ve babanın obez olduğu bir evde, beslenme bozukluğunun çocuklara sirayet edip onların da obez olması gibi, merkezî yönetimin obez olduğu ülkede belediyeler de devletin obez çocukları olmaya mahkûmdurlar.

BÖYLE OLUR DEVLETİN ÇEREZ PARASI...

"Resmî hizmete mahsustur,
ama özel amaçla kullanılır."

Ne zaman tasarruf tedbirlerinden bahsedilse, makam aracı saltanatına son verileceğinden dem vurulur. Ama yollarda kırmızı plakalı ve çakarlı son model lüks araçlar azalmaz, aksine hep artar.

Vatandaş bir otomobil aldığında bir tane kendisine iki veya üç tane devlete alırken, birileri devlet kesesinden en lüks yabancı menşeli araçlara binerler. Ve cari açığın artmasına katkı pahasına yapılır tüm bunlar.

Yıllar önce, teknokrat yönü öne çıkan bir bakan olarak bilinen Mehmet Şimşek, makam araçları söz konusu olunca, *"Makam araçları bütçenin çerez parası bile değil"* gibi bir açıklamayla, yılların çekirdekten yetişme siyasetçilerine taş çıkartan popülist bir söylemle topa girmişti. 25 Mayıs 2015'te *Sözcü* gazetesine[1] de yansıyan cümleler aşağıdaki gibidir:

"Devlet kurumlarındaki araçlara yönelik konuşan Şimşek, şunları söyledi: 'Araç saltanatı diye ortalıkta bu işin istismarını yapanlar, topu topuna genel müdür ve üstünden bahsediyor. Taş çatlasa 2 bin genel müdür var. Hadi 40 müsteşar ve 100 müsteşar yardımcısı olsa abartıyorum, 26 bakan bunların hepsini toplasanız Türkiye'nin millî gelirinde, bütçesinde çerez parası değil, çerez. Bakın 2014 yılında Türkiye'deki bütün araçların satın alınması, kiralanması, bakımı,

---

1 https://www.sozcu.com.tr/2015/gundem/o-para-cerez-parasi-bile-degil-839952/ 23 Mayıs 2015

onarımı ve yakıtı 3 milyar 300 milyon liradır. Türkiye'nin bütçesi 473 milyar liradır. Binde 7'den bahsediyoruz. Bakın, şu anda bütün siyaset indirgenmiş, binde 7'ye indirgenmiş. Niye? Çünkü vizyon yok, program yok, proje yok. Kusura bakmayın bunları söylemem lazım, çünkü programları olsa, vizyonları olsa bunları konuşurlardı.'"

Tasarruf yapalım deyince, makam araçlarından başlayacağız deyip bütçeye çok bir katkı sağlanacak izlenimi verip, makam araçları eleştirilince *devletin çerez parası bile değil* demek, yaman bir çelişki olsa gerek.

Peki, bütçe rakamları ne diyor? Bütçeden bir yılda taşıt kiralaması, bakım ve onarımı ve satın alma için ne kadar harcama yapılmaktadır. Son 15 yılda yapılan harcamalar toplamı nedir? Buyurun rakamlar aşağıda:

Tablo 22: Merkezî Yönetim Bütçesi Taşıt Kiralama, Alım, Bakım ve Onarım Giderleri

Yıllar	Kara Taşıt Kiralama Giderleri (1.000 TL)	Kara Taşıt Alımları (1.000 TL)	Taşıt Bakım ve Onarım Giderleri (1.000 Tl)	Toplam (1.000 TL)	Toplam (1.000 $)
2006	193.789	84.942	87.331	366.062	255.966
2007	247.735	135.983	99.770	483.488	371.742
2008	111.400	152.792	106.270	370.462	286.735
2009	112.402	159.093	120.774	392.269	253.734
2010	111.694	173.312	122.931	407.937	272.083
2011	133.819	295.342	143.154	572.615	342.944
2012	158.765	392.971	155.381	707.117	394.764
2013	220.239	391.040	180.124	791.403	416.533
2014	375.624	463.697	196.136	1.035.457	473.608
2015	417.095	934.061	224.766	1.575.922	579.784
2016	549.986	909.563	259.471	1.719.020	569.376
2017	557.641	741.812	276.970	1.576.423	432.473
2018	549.137	550.055	320.393	1.419.585	295.127
2019	562.574	501.156	374.292	1.438.022	253.760
2020	557.309	404.958	479.580	1.441.847	205.857
2021/10	412.758	188.692	377.455	978.905	119.150
TOPLAM	**5.271.967**	**6.479.469**	**3.524.798**	**15.276.234**	**5.523.635**

Kaynak: HMB

Tablodaki taşıt kiralama gideri sadece kara taşıtlarını kapsamaktadır. Hava taşıtları, demiryolu taşıtları, yüzer taşıtlar ve hatta uzay taşıtları dikkate alınmamıştır. Akaryakıt harcamaları, taşıtların şoförleri için yapılan personel giderleri de bu tutarların içinde yoktur.

Yukarıdaki verilere göre sadece kara taşıt kiralaması için 15 yıl 10 aylık dönemde 5 milyar 271 milyon TL harcanmıştır. Taşıt kiralama, bakım ve onarım ile satın alma için aynı dönemde yapılan harcama tutarı 15 milyar 276 milyon TL'dir. 15 yıl 10 aylık bu harcamanın dolar karşılığı ise 5 milyar 523 milyon ABD dolarıdır. **Ne diyelim, konu Devlet olunca çerez parası da böyle oluyor demek ki...**

Yukarıdaki milyarlarca liralık bütçe giderlerinin, asgari ücretlinin, çiftçinin, üreticinin, esnafın, tüccarın alınterinden, kazancından, tarlasındaki buğdayından ödediği vergilerle karşılandığını dikkate aldığımızda vatandaş olarak şu soruları sormak hakkımız:

- Türkiye'de kaç bin makam aracı vardır?
- Makam araçlarının kaçı kamu sahipliğinde, kaçı kiralama yoluyla edinilmiştir?
- Hizmet aracı olarak alınıp makam aracı olarak kullanılan taşıtlar tespit edilmekte ve usulsüz kullanımlar cezalandırılmakta mıdır?
- Kamu bankaları ve KİT'lerden kamu görevlilerine tahsis edilen kaç makam aracı vardır?
- Makam araçlarına tahsis edilen makam şoförü sayısı kaçtır?
- Makam aracı tahsisinde ve makam aracının niteliğinin belirlenmesinde esas alınan kriterler nelerdir?
- Bu araçlarla yılda ortalama kaç bin km yol yapılmaktadır? Araç başına ortalama, bakım, onarım, yakıt ve şoför maliyeti ne kadardır?
- Taşıt Kanunu'na aykırı olarak özel işler için taşıt kullanımları tespit edilmekte midir? Taşıt Kanunu kâğıt üzerinde hâlâ yürürlükte ama uygulamadan mı kaldırıldı?
- Kamu tarafından kullanılan araçlarda yazılan "Resmî hizmete mahsustur" yazısını birçok kamu kaynaklı taşıtta neden göremiyoruz?

Bu soruları sormadığımız sürece, dar gelirlilerden alınan vergilerle birilerini çerezle beslemeye devam edeceğiz...

Makam Aracını Hangi Yöntemle İstersiniz?

Trafikte normal hızda ve kurallara uygun ilerlerken arkanızdan çakarları yakılmış lüks araçla taciz edilmemiş vatandaş yok gibidir.

Bazılarına lüks makam araca binmek yetmiyor, yolların da hâkimi olmak istiyorlar. Peki, bu kadar çok makam aracı hangi yollarla alınıyor? Buyurun birkaç alternatif:

- Kamu kurumunun personelinin maaş ödemelerinin yapıldığı banka üzerinden lüks makam aracı temini,
- Kurum ödeneklerinden makam aracı satın alma,
- Kamu kurumuna bağlı vakıf bütçesinden,
- Döner sermaye bütçesinden,
- İl özel idare bütçesinden,
- Köylere hizmet götürme birliğinden,
- Pek çok üst düzey görevli aynı zamanda, büyük bir fedakârlık örneği olarak(!), mevcut kamu görevine ilaveten yönetim/denetim kurulu üyeliği görevleri de üstleniyor. İşte yönetim/denetim kurulu üyeliği üstlenilen kamu bankası ve diğer kamu iktisadi teşebbüsleri altınıza hemen lüks bir makam aracı çekiveriyor.
- Aracın niteliğinin farklı gösterilerek yapılan makam aracı teminleri de söz konusudur. İtfaiye öncü aracı olarak alınıp makam aracı olarak kullanılanlar buna örnektir.
- Yıl içinde yeni taşıt alımları bütçede sayı olarak belirlendiği için, kurumlar taşıt kiralama yolu ile de çok sayıda makam taşıtı kullanabiliyorlar. Bunların bir kısmı kurum hizmeti için kiralanmış gibi gösteriliyor, ama yöneticilere, eşlerine, çocuklarına makam aracı olarak tahsis ediliyor.

BASKI VE CİLT GİDERLERİ

"Baskı baskı, cilt cilt vergiler, vergilerimiz..."

Genel Bütçe rakamlarını incelerken karşıma çıkan ve son dönemde de artış trendi gösteren *"Baskı ve Cilt Giderleri"* harcama kalemi dikkatimi çekti. Teknolojinin geliştiği, pek çok faaliyet raporunun elektronik ortamda yayımlandığı bir çağda bütçede artan baskı ve cilt gideri tutarlarının artan trendi söz konusuydu. Ulaştığım verileri ve yıllar itibarıyla bu harcama kalemindeki gelişmeleri sizlerle paylaşmak istedim.

Bütçenin 03.2.1.05 tertibindeki baskı ve cilt giderlerine gider kaydedilecek unsurlar, ilgili bütçe rehberlerinde aşağıdaki gibi açıklanmıştır:

> *"Basılı olarak alınacak yayımlar dışında kalan ve hizmetin gerektirdiği durumlarda yapılacak (gazete, dergi, bülten, kitap, broşür, afiş gibi) süreli veya süresiz yayımların basımı (sayısal ortamda yapılan baskılar dahil) ile bunların veya daire ve idarelerce kullanılan her çeşit evrakın ciltlenmesine ilişkin ödemeler bu bölüme gider kaydedilecektir."*

Bu bilgilere göre çöpe atılacak mahiyetteki bülten, kurumu tanıtan rapor, afiş, broşür gibi unsurlar için her yıl yüz milyonlarca lira harcanmaktadır. Dijital çağda, her şeyin elektronik ortama geçtiği bir dönemde kurumu tanıtan kuşe kâğıda kitaplar, tanıtım broşürleri basılmıştır. Bu kitapların baş kısmı; siyasilerin, bakanların, kurum amirlerinin masalarına kurularak verdikleri pozları içeren

fotoğraflarla doldurulmuştur. En kaliteli kâğıt ve baskıya sahip, özel teknikerlere hazırlatılan ancak kimsenin yüzüne bakmadığı, çevre düşmanı değersiz bu uygulamalar için örneğin sadece 2019 yılında 639 milyon lira çöpe atılmıştır. Bir önceki yıl 178 milyon lira olan bu rakamın hangi nedenle 639 milyona baliğ olduğunu soracak hiçbir merci de yoktur. ***İsraf yapmak serbest, bunun hesabını sormak mümkün değildir.***

2004 yılından 2021 yılı Ekim ayı sonuna kadar olan dönemde baskı ve cilt gideri olarak ne kadar harcama yapıldığı aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 23: 2004/2021-10 Dönemi Baskı ve Cilt Giderleri (TL, USD)

Yıl	Baskı ve Cilt Giderleri (1000 TL)	Baskı ve Cilt Giderleri (1.000 $)
2004	44.524	31.303
2005	58.918	43.942
2006	76.792	53.659
2007	90.887	69.832
2008	89.184	68.979
2009	103.881	67.147
2010	148.422	98.923
2011	268.270	160.640
2012	272.752	152.163
2013	293.317	154.271
2014	340.075	155.437
2015	389.489	143.193
2016	192.837	63.827
2017	210.913	57.821
2018	178.501	37.083
2019	639.212	112.719
2020	566.773	80.863
2021/10	1.042.021	126.832
TOPLAM	5.006.768	1.678.641

Kaynak: HMB

Yukarıdaki tabloya göre 2004-2021/10 döneminde bütçeden sadece "Baskı ve Cilt Giderleri" olarak ödediğimiz tutar 5 milyar 6 milyon liradır.

Türk lirası olarak verilen rakamlar, TL'deki değer kaybı nedeniyle, harcamanın gerçek boyutunun görülmesini çoğu kez engelliyor. Bu nedenle yukarıdaki harcamaları ilgili yıllar ortalama dolar kuru ile de hesapladım. Çıkan sonuç: Devletin 2004-2021/10 döneminde baskı ve cilt için harcadığı tutar 1 milyar 677 milyon ABD dolarıdır. Bu rakamı bugünkü kurla çarpın, ortaya çıkan harcama kaleminin gerçek boyutunu görün.

UZAY AJANSI VAR, YANGIN SÖNDÜRME UÇAĞI YOK

"Uzay ajansı kurduk, ama yangın söndürme uçağı almayı unuttuk."

Obez bir insanın mutfağında yoğurt, süt, et, ekmek gibi temel ihtiyaç maddeleri olmayabilir ama, cips, çikolata, bisküvi gibi abur cuburlar bol bol bulunur. Obez Devlet'in harcama kalemlerinin dağılımında, obez insanın mutfağındakine benzer durumlarla sıklıkla karşılaşılır. Çok önemli hizmetler, mallar alınmaz; kurumsal yapılar ihmal edilirken, mevcut durumda hiç de ihtiyaç bulunmayan kurumlar, binalar, yapılar, yatırımlar, makamlar, harcamalar görülür.

2021 yılının yazı, yeşilin, ormanların, başka bir deyişle ciğerlerimizin yandığı bir yaz olarak tarihe kara, isli bir sayfa olarak geçti. Yangınla mücadele için itfaiyeciler ve diğer görevlilerle siviller canla başla çalıştılar. Söndürmede en önemli ve etkili yöntem olan havadan söndürme ise sınırlı sayıda kiralık hava taşıtı ile yürütülmeye çalışıldı.

Bu durumda, bir vergi mükellefi olarak, bütçedeki hava taşıt kiralama giderleriyle hava taşıt alımlarına ne kadar harcandı; Uzay Ajansımız varken, yangın söndürme filomuz neden yok? diye sormak hakkımız. Hepinizin hakkı. Ben bu sorunun cevabını bütçe rakamlarında aradım ve bulduğum verileri özetleyerek sizle de paylaşayım.

Tablo 24: Yıllar İtibarıyla Hava Taşıt Kiralama ve Havayolu Taşıtı Alım Harcamaları

Yıllar	Hava Taşıtı Kiralama Giderleri (1000 TL)	Havayolu Taşıtı Alımları (1000 TL)	Toplam (1000 TL)	Dolar Kuru Karşılığı (1.000 USD)
2006	16.199	15.200	31.399	21.955
2010	82.807	92.005	174.812	116.595
2015	177.063	569.352	746.415	274.607
2016	199.317	1.058.340	1.257.657	416.563
2017	253.919	150.128	404.047	110.846
2018	279.919	167.959	447.878	93.112
2019	286.435	58.971	345.406	60.952
2020	408.407	342.983	751.390	107.278
TOPLAM (2006-2020)	**2.360.200**	**3.371.790**	**5.731.990**	**2.056.853**

Kaynak: HMB verilerinden hareketle oluşturulmuştur. Dolar kuru hesabında: Dolar efektif alış kuru yıllık ortalamaları dikkate alınmıştır.

Yukarıdaki verilere göre son 15 yılda hava taşıt kiralama ve alımı için toplam 5,7 milyar TL harcanmıştır. Bu dönemde yapılan harcamanın dolar karşılığı 2 milyar doların üzerindedir.

Hava taşıt kiralama ve satın alma giderleri 2006 yılına göre %20 00'in üzerinde artış göstermiştir. Havayolu taşıt alımı için sadece 2016 yılında ödenen tutar 1 milyar 58 milyon TL'dir.

Hava taşıt kira ve havayolu taşıt alımı için vergilerimizle bu kadar harcama yapılıp, ciğerlerimiz yanarken sınırlı sayıda kiralık hava taşıtının kullanılıyor olması doğal olarak şu soruları da beraberinde getiriyor:

- Bu kadar yüksek hava taşıtı gider kalemleriyle hangi tür hava taşıtı kiralanmış ve satın alınmıştır?
- Hava taşıt kiralama ve satın almada hangi kriter ve öncelikler dikkate alınmıştır?
- Evi, çiftliği yanan, hayvanları telef olan vatandaşın parasıyla kiralanan hava taşıtları nerelerde, kimler için kullanılmıştır ve kullanılmaktadır?

Sorular basit. Her mükellefin sorması gereken sorular. Doğru soruları sormadığımız sürece, ormanlarımız yanmaya devam edecek. Havada uçan uçaklar yangına su taşımayacak. Kimleri, neleri, nereye taşıyacak? Kimse bilmeyecek.

Türkiye Uzay Ajansı

Türkiye Uzay Ajansı Aralık 2018 yılında 23 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile uzay ve havacılık bilimi ve teknolojilerine yönelik orta ve uzun vadeli amaçları, temel ilke ve yaklaşımları, hedef ve öncelikleri, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını belirlemek ve gereken uygulamaları yapmak için kurulmuş bir devlet kuruluşudur.

DEMİR PARMAKLIKLAR ARTARSA...

"Yokluk yıllarında ülkeyi bir baştan bir başa demir ağlarla ören zihniyetten, ülkeyi demir parmaklıklar arkasına dolduran zihniyete..."

Obez Devlet'in önemli bir yansıması, toplumda değer yargılarının erozyona uğramasıdır. Büyüyen göbek, vücudu saran yağlar dizleri, böbrekleri ve diğer organları yorar. Ortaya obezlikten kaynaklı pek çok sorun çıkar.

Birileri nepotizm ile hak etmediği makamlara kolayca erişirken, birileri devlet ihalelerini alarak hızla büyürken, bazıları da kendi çapında çalmaya, kısa yoldan zengin olmaya kalkar. Kimisiyse yokluk içinde yaşar, suça sürüklenir. Obez Devlet'in toplumsal yansıması değerlerin yozlaştığı, suç ve suçlunun arttığı bir yapı olarak karşımıza çıkar.

Türkiye 2000'li yıllardan itibaren böyle bir toplum haline gelmiştir. Aşağıdaki grafikten de açıkça görüldüğü üzere 2002 yılında ceza ve tevkif evlerinde bulunan mahkûm ve tutuklu sayısı 59.429 iken 2019 yılı sonunda bu rakam yüzde 390,6'lık artış ile 291.546'ya ulaşmıştır.

2020 yılında çıkarılan afla birlikte hapishaneler biraz boşalsa da Mayıs 2021 itibarıyla hapishane nüfusu tekrar artarak 283.481'e ulaşmıştır.

Tablo 25: Yıllar İtibarıyla Hapishane Nüfusu

Yıllar	Hapishane Nüfusu (Kişi)	100.000 Kişiye Düşen Hapishane Nüfusu (Kişi)
2000	49.512	73
2002	59.429	85
2004	57.930	81
2006	70.277	101
2008	103.235	144
2010	120.814	164
2012	136.020	180
2014	158.837	204
2015	177.262	225
2016	200.339	251
2017	232.340	288
2018	264.842	324
2019	291.546	351
2021/5	283.481	339

Kaynaklar: TÜİK, Ceza İnfaz Kurumu İstatistikleri; https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_pris_cap/default/table?lang=en ; https://www.prisonstudies.org/country/turkey

Nüfusa Oranla Hapishanedeki Kişi Sayısı Açısından Birinci Sıradayız

Hapishane istatistiklerinin karşılaştırılmasında kullanılan verilerden birisi 100.000 kişiye düşen hapishanedeki kişi sayısıdır. Avrupa cezaevlerinde nüfusa oranla en fazla tutuklu ve mahkûm Türkiye'de bulunuyor. Avrupa Konseyi 2020 Ceza İstatistiklerine göre, 31 Ocak 2020 tarihi itibarıyla 100 bin kişide 357,2 tutuklu ve mahkûm sayısı ile Türkiye, ilk sırada yer almıştır.

Nüfusa göre hapishanedeki kişi sayısında diğer ülke verileri aşağıdaki gibidir:

- Türkiye 357 kişi,
- Gürcistan 264 kişi
- Azerbaycan 209 kişi
- Slovakya 193 kişi
- Birleşik Krallık 138 kişi

– Romanya 106 kişi
– Belçika 94 kişi
– İrlanda 82 kişi
– Finlandiya 50 kişi
– İzlanda 45 kişi
– Monako 33 kişi
– Avrupa ortalaması 103 kişi

Kaynakları Hapishane Yerine Hastanelere Ayırsaydık...

Hapishane nüfusundaki hızlı artışa paralel olarak cezaevi, demir parmaklıklar inşa süreci de hızla artmıştır. Bir yandan cezaevi inşaatları için milyarlarca lira harcayarak hapishane yatak kapasitesini artırırken, diğer yandan gardiyan ve diğer personel istihdamını yükselttiler. Hapishanedekilerin ibate ve iaşe giderleri de bütçeye ayrıca yük oluşturdu.

Aşağıda Adalet Bakanlığı'nın bütçe rakamlarından bazılarını sunuyorum.

Tablo 26: Adalet Bakanlığı Bütçe Rakamları

Yıllar	Adalet Bakanlığı Bütçesi	Ceza ve İnfaz Kurumları (08.32.62)	Ceza İnfaz Kurumları Bütçesi/ Adalet Bakanlığı Bütçesi %	Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri (08.32.62.03.4.0.00.1.06.5)
2015	8.628.648.000	3.532.664.000	40,9%	296.500.000
2016	10.569.566.000	4.246.881.000	40,2%	502.831.000
2017	12.304.365.000	4.995.578.000	40,6%	880.100.000
2018	13.714.405.000	6.190.698.000	45,1%	1.411.892.000
2019	18.035.989.000	7.930.289.000	44,0%	1.626.290.000
2020	19.751.360.000	8.714.017.000	44,1%	1.553.000.000
2021	23.973.052.000	9.639.043.000	40,2%	1.973.000.000
Toplam	**106.977.385.000**	**45.249.170.000**	42,3%	**8.243.613.000**

Kaynak: İlgili yıl bütçe kanunları

Yukarıdaki verilere göre sadece cezaevi yapımı için 7 yıl bütçesinde yer alan tutar 8,2 milyar liradır. Adalet Bakanlığı'nın bütçesinin %42,3'ü ceza infaz hizmetlerine harcanmıştır.

Cezaevi sayısını artırıp, hapishane yatak sayısını 2015 yılında 177 binden 2019 yılında 230 bine çıkardılar. Ancak 2019 sonunda 291 bin mahkûm ve tutukludan 60 bininin yatağı bile yoktu.

Bu veriler iç acıtıcıdır, can yakıcıdır. Suçları, Kanun maddelerini değiştirerek, cezaları artırarak azaltabileceğimiz yanılgısına düşüldü. Ekonomik eşitsizliklerin, nepotizmin, kayırmacılığın arttığı; çalışmadan zengin olmanın, yetenek sahibi olmadan en üst makamlara gelmenin sıradanlaştığı toplumda değer yargıları erozyona uğradı. Evine ekmek girmeyen ailelerde ekonomik yoksunluk kaynaklı aile içi şiddet olayları arttı.

Suç ve suçluyu artıran ekonomik ve toplumsal bir yapı inşa edilmese, milyarlarca lirayı hapishane yatak sayısını artırmak için değil, hastane yatak sayısını artırmak için, öğrenci yurt sayısını artırmak için, yoksul ailelerin başını sokacakları hane sayısını artırmak için kullanabilecektik. Yine milyarlarca lirayı, gardiyan istihdamı yerine doktor, hemşire, hasta bakıcı, öğretmen istihdamında kullanabilecektik.

Suç ve suçluyu artıran bu obez sistemi analiz etmeden, nedenlerini anlamadan, nerelerde neleri yanlış yaptığımızı kabul edip doğru politikalar uygulama niyet ve çabası ortaya koymadan hapishane yatak sayısını artırarak gelişmiş, müreffeh, adil bir toplum olamayız.

KENDİ MEDYANI YARATMA SANATI

"Besleme medyanın tek amacı kendini besleyenlerin sesi olmaktır."

Kamu kaynaklarının, iktidarın desteklenmesi amacıyla medyaya aktarılması eskiden beri süregelen basın özgürlüğünün önünde engel teşkil eden kötü bir uygulamadır. Bu hususu ifade etmek için, *"besleme basın"*, *"havuz medyası"*, *"yandaş medya"* gibi nitelemeler yapılmaktadır. Bu durum tarafsız ve bağımsız olması gereken basın için çok aşağılayıcı bir durumdur.

"Besleme basın" deyimi, Demokrat Parti iktidarı döneminde devlet tarafından desteklendiği iddia edilen gazeteleri ifade etmek için kullanılmıştır. Bu destekleme, resmî ilan yayımlama yoluyla olduğu gibi örtülü ödenek dahil çeşitli kamu kaynaklarından doğrudan para yardımı şeklinde de yapılmıştır. Hatta bu dönemde örtülü ödeneğin dahi basını iktidar lehine kullanmak amacıyla harcandığı görülmüştür. Aşağıdaki cümleler, demokrasi tarihimize leke olarak geçen Yassıada yargılamalarının 1960/21 Esas Numaralı *"Örtülü Ödenek"* davasına ilişkin mahkeme tutanaklarında yer almaktadır.

(2/12/1957 diye başlanarak tekrar kararnameden okundu).

BAŞKAN - Bir dakika. Necip Fazıl Kısakürek'e 5000 lira diyor. Bu ne parası ?

SANIK ADNAN MENDERES - Efendim, her iktidarın, her Hükûmetin gazetecilerle münasebeti aşikârdır. Bir tahsisatı mesturenin klasikleşmiş an'ane haline gelmiş bir sarf mevzuudur. Yalnız Kısakürek'e değil, bir çok gazetelere ve mecmualara icap ettikçe yardım etmek tahsisatı mesturenin maksadı vaz'ına tamamiyle uygundur.

BAŞKAN - Okumaya devam edin.

(Hükûmeti ve icraatını öven dergi ve gazetelere... diye okumaya devam olundu) (Sahife: 22-23 deki(b) kısmı okundu).

BAŞKAN - Necip Fazıl'a verilen 147.500 lira fazla değil mi?

SANIK ADNAN MENDERES - Zannediyorum ki, Reis beyefendi; bu uzun bir müddet içine yayılmış olan tediye olacaktır. Müsteşar daha iyi bilecek, ondan sorulması.

BAŞKAN - Necip Fazıl'ın yazılarının umumî istikameti memlekete yararlı mı olmuştur ?

SANIK ADNAN MENDERES - Müsaade buyurursanız Reis beyefendi, onun yazılarının memlekete yararlı olmaktan ayrıldığını gördüğümüz zaman münasebeti kestik. Uzun zaman münasebeti kesiyoruz, tekrar geliyor, düzelteceğim, doğruya gideceğim diyor, münasebeti tekrar tesis ediyoruz. Bir iki cümle daha ilâve edeyim mi, müsaade buyurursanız ? Her çeşit neşriyatta muvazene temin etmek için terviç etmekte politik fayda mülâhaza edilebilir. Onun da okuyucusu vardır.

BAŞKAN - Örtülü ödenekten size muazzam yardım yapılmış. Gerçi ceste ceste almıştınız, fakat yekûn olarak muazzam nasıl oldu hangi sebeple hizmete mukabil aldınız ?

ŞAHİT NECİP FAZIL KISAKÜREK - Benim mevzuuma taallûk eden maddi ve manevî bütün faktörleri gösteren hususları not aldım. İzin verirseniz notlarıma bakayım gayet mücmel ve her şeyi belli edecek şekilde bir nottur.

BAŞKAN - Bakın.

ŞAHİT NECİP FAZIL KISAKÜREK - Evet, ben örtülü ödenekten para aldım, ne aldığımdan ziyade neden ne yüzden aldığım mühimdir.
Ben örtülü ödenekten methiyeci, kasideci, eski Roma cenazelerinde sahte ağlayıcıları gibi vicdan kiracısı olarak para almadım ve bunlardan hiç birisini yapmadım. 1943 den 1960 a kadar taştan taşa vurulan, zindandan zindana süründürülen mukaddesatçı, milliyetçi, Anadolucu, ahlâkçı bir idealin himayesi yolunda para aldım ve bunu bir fikir hakkında ... tabii...

İktidarın elinde, kendi medyasını yaratmaya imkân veren veya mevcut medyayı mali anlamda hizaya getirmeye yarayan çok önemli mali kaynak ar mevcuttur. Yılda 500 milyon liraya ulaşan resmî ilan ve reklam harcamasının basın kuruluşlarına dağıtımı önemli bir güçtür. Aynı zamanda, kamu bankaları, diğer kamu iktisadi teşebbüsleri, TMSF'ye devredilen şirketlerin rek am harcamaları da bu güce güç katar.

Kamusal nitelikli ilan ve reklam harcamalarıyla kamu kaynağı kullanılarak yapılan diğer reklam harcamalarının tarafsız, önceden belirlenmiş kriterlere göre gerçekleştirilmesi ve ilan ve reklamlar için kamusal kaynak dağıtım esaslarıyla tutarlarının şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılması demokratik toplum olmanın gereğidir.

Bir ülkede medya ne kadar bağımsız ve objektif olursa demokrasi kültürü o kadar gelişmiş olacaktır. Artık günümüzde yasama, yürütme,

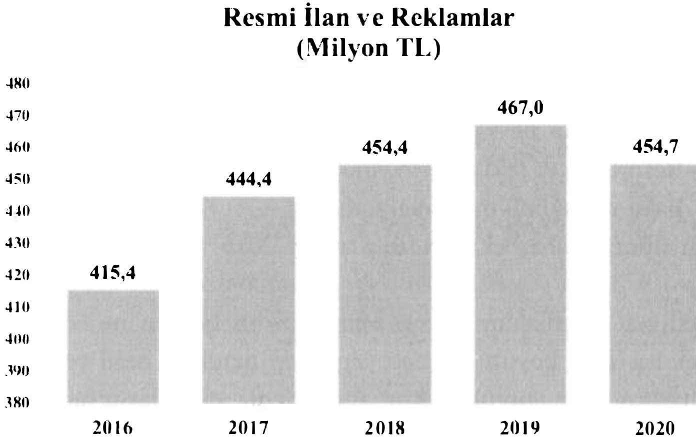
yargının yanında dördüncü büyük güç de medyadır. Bu nedenle, **demokrasinin gelişimi, partiler arası rekabetin eşit şartlarda işlemesi için medyanın finansmanı da en az siyasetin finansmanı kadar önem taşır.**

Bu noktada kamu ilan ve reklamlarının tutarları, bunların ilgili basın organları arasındaki paylaşım kriterleri, bunların şeffaflığı medya finansmanının tarafsız şekilde gerçekleştirilmesi konularına eğilmek kaçınılmaz oluyor.

Resmî İlan ve Reklam Harcamaları

Aşağıda resmî ilan ve reklamların beş yıllık seyrine yer verilmiştir.

Şekil 4: Resmî İlan ve Reklamlar İçin Yapılan Harcamalar



Kaynak: Basın ve İlan Kurumu

Yukarıdaki verilere göre sadece **beş yıllık bir dönem zarfında 2 milyar 236 milyon TL resmî ilan ve reklam harcaması** yapılmıştır. Bu harcamanın iki boyutu bulunmaktadır.

Birincisi, bu ilan ve reklamların vergilerimizle finanse edilmesi, bu nedenle her kuruş verginin yerinde ve doğru şekilde kullanılması ve bu kullanımların şeffaf olması gereğidir.

Harcamanın ikinci boyutu ise, bu harcamalar yoluyla **medyanın kamusal kaynaklarla finansmanıdır.** Bu finansmandaki usul ve esaslar, özellikle tarafsızlık ilkesine uyum hususları özgür, tarafsız ve bağımsız medya kültürü açısından önemli bir unsurdur.

Dijital platformların bu denli geliştiği, e-devlet uygulama imkânları dikkate alındığında kamu kurumlarının yazılı basına bu denli yüksek ilan ve reklam vermelerinin ciddi şekilde analizi gerekmektedir. Çünkü ilan ve reklama giden her kuruş, vergilerimizle finanse edilmektedir. O halde, resmî ilan ve reklamları finanse edenler olarak bazı soruları sorma hakkımız var:

1- Bu kadar yüksek ilan ve reklam verme ihtiyacı var mıdır?
2- İlan ve reklamlar çok daha ucuz veya sıfır maliyetle e-devlet bünyesinde oluşturulacak ilan ve reklam portalı üzerinden gerçekleştirilemez mi?
3- İlan ve reklam harcamalarının dağıtımında tarafsızlık sağlanabilmekte midir?
4- Yıllar itibarıyla hangi gazete ve dergiler resmî ilan ve reklam pastasından ne kadar pay almışlardır?
5- Resmî ilan ve reklamların yüksekliği basın organlarını kamuya bağlı ve bağımlı mı kılmaktadır?

Bir dönemin başbakan yardımcısının 2015 yılında bir toplantıda *"İsrafın önüne geçsek sizden vergi toplamamıza gerek bile kalmazdı"* dediğini hatırlatalım. Vergi bilincinin bir boyutu ne ödediğini bilmek ise diğer boyutu ödenen vergilerin nerelere, nasıl ve kimler için harcandığını sorgulamaktır. Bu nedenle vatandaşın her kuruş vergisinin hesabını sorması için, varsa israfın önüne geçebilmek için bizler sorularımıza devam edeceğiz.

Kamu Kaynaklarının Farklı Kanallardan Medyaya Aktarımı

Medya kuruluşlarına kamusal kaynak aktarımı sadece resmî ilan ve reklamlar yoluyla olmamaktadır. Kamu bankaları, KİT'ler, TMSF'ye aktarılan şirketler üzerinden verilen ilan ve reklamlar nedeniyle de milyonlarca kamu kaynağı medya kuruluşlarına aktarıl-

maktadır. Örneğin bir kamu bankası olan Ziraat Bankası'nın reklam ve ilan giderleri 2019 yılında 256,7 milyon, 2020 yılında ise 236,3 milyon lira olarak gerçekleşmiştir. Diğer kamu bankaları ile KİT'ler ve TMSF bünyesindeki şirketler dikkate alındığında kamudan ilan ve reklam yoluyla aktarılabilecek kaynak miktarı yıllık bazda milyar liralarla ifade edilebilecektir.

Medya kuruluşlarına ilan ve reklam yoluyla aktarılan kaynaklar, aktarım mekanizmaları tarafsız bir şekilde kurgulanmadığı ve denetlenmediği zaman iktidarların kendi medyasını yaratma aracı olarak kullanılabilmektedir. Obez Devlet'in obez çocukları haline gelir böylesi bir medya...

İŞSİZLİK SİGORTASI FONU DA ERİDİ...

"İşsizlik sigortası fonu, işçiye tabakla patrona kazanla sunulmuş."

İşsizlik sigortası, bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı ifade etmektedir.

İşsizlik sigortası fonu ise işsizlik sigortasının işler kılınması için; işsizlik sigortası primleri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratların, Devlet tarafından yapılacak katkı ve yardımların, ayrıca bu Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı ve Devlet güvençesinde olan fonu ifade etmektedir.

İşsizlik Sigortası ve fonuna ilişkin düzenleme 1999 yılında 4447 sayılı Kanun ile yapılmıştır. İşsizlik Sigortası Fonu ilk prim tahsilatını 2000 yılı Haziran ayında, ilk ödemesini 2003 yılında gerçekleştirmiştir.

2002 yılından bu yana İşsizlik Sigortası Fonu'nun yaklaşık gelirlerindeki değişim nasıl gerçekleşmiştir? Özellikle son yıllarda işsizlik sigortası fonu nasıl hızla erimiştir?

Tablo 27: İşsizlik Sigortası Fonu'nun Menkul Kıymet ve Nakit Varlığı (Dolar ve TL bazında)

Yıllar	İşsizlik Sigortası Fonu Menkul Kıymet ve Nakit Varlığı	
	(1000 TL)	(1.000 USD*)
2002	4.979.089	3.308.837
2003	8.928.985	5.984.484
2004	13.317.211	9.369.443
2005	18.029.097	13.455.870
2006	23.725.831	16.590.090
2007	30.705.243	23.608.493
2008	38.352.464	29.684.578
2009	42.095.284	27.228.753
2010	45.938.879	30.639.981
2011	53.521.262	32.071.098
2012	61.162.431	34.145.334
2013	71.123.636	37.433.934
2014	82.369.897	37.675.155
2015	93.835.607	34.522.239
2016	103.202.412	34.182.837
2017	116.720.522	32.020.931
2018	127.643.835	26.536.745
2019	131.541.793	23.212.478
2020	103.213.050	14.736.034
2021/10	88.690.670	10.731.790

Kaynak: İŞKUR

* Dolar bazında hesaplama ilgili yıl TCMB Dolar Ortalama Efektif Kuru esas alınarak yapılmıştır.

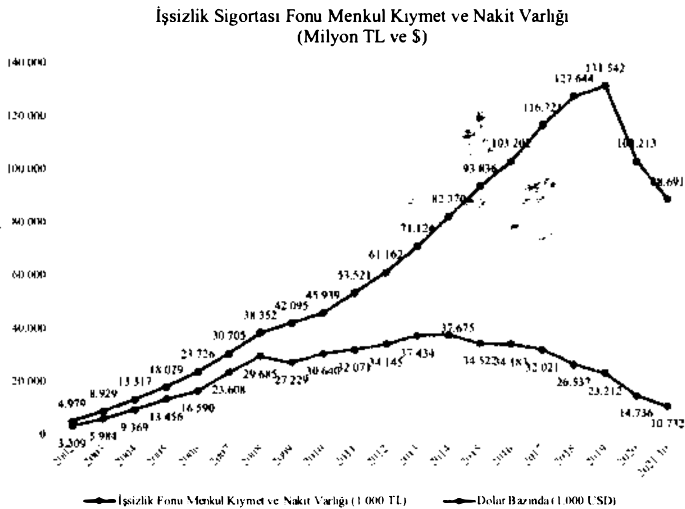
İşsizlik Sigortası Fonu varlıklarında 2019 yılına kadar olan artışın 2020 yılı ve 2021 yılında yerini azalmaya bıraktığı görülmektedir. 2019 yılı sonunda 131,5 milyar TL olan fon varlığı 2021 yılı Ekim ayı sonunda 88,7 milyar TL'ye düşmüştür. Normal artış trendi ile 150-160 milyar liralara ulaşması gereken fon olması gereken rakamın TL bazında yarısına düşmüştür.

İşsizlik Sigortası Fonu'ndaki erime dolar bazında çok daha dra-

matik olmuştur. 2014 yılında ilgili yıl dolar ortalama efektif kuruna göre 37,7 milyar dolar olan İşsizlik Fonu menkul kıymet ve nakit varlığı 2021 yılı Ekim ayı sonunda 10,7 milyar dolara düşmüştür. Bu tutar 2014 yılı varlığının %28,5'ine tekabül etmektedir. Buna göre 2014-2021/10 döneminde İşsizlik Sigortası Fonu %71,5 oranında erimiştir.

Son dönemde İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yapılan ödemelerin niteliği, bundan yararlananlar, İşsizlik Fonu'nun yıllar itibarıyla gelir ve giderlerindeki değişim yoğun bir şekilde tartışılıyor. Özellikle korona virüs pandemisiyle birlikte kısa çalışma ödeneği ve nakdî ücret desteklerinin İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yapılması, fon varlıklarının ciddi şekilde erimesine neden olmuştur.

Devlet obezleşirken, İşsizlik Fonu da bundan nasibini almıştır. İşsizlik Sigortası Fonu kuruluşundaki temel amaçların dışında kullanılmıştır. Obezleşen devlette, kaynaklar yetmeyince muhtemel her türlü kaynağa müracaat edinilmesi kaçınılmaz olmuştur.



BORÇ/FAİZ GİRDABINDA AZALAN YATIRIMLAR

"Öğrenciden alıp, faizciye vermek..."

Bütçe içinde faiz giderlerinin yüksekliği mali anlamda ciddi olumsuz bir durumdur. Çünkü, yüksek faiz giderleri, vatandaştan toplanan vergilerin vatandaşa yatırım, hizmet, yardım olarak dönmesi yerine faiz olarak ödenmesi anlamına gelir.

Yüksek faiz ödemesi devletin yüksek borçlarına da işaret eder. Devleti yönetenlerin vergi gibi sağlam gelir kaynakları ile bütçe giderlerini karşılamakta yetersiz kaldıkları, bütçe açıklarını borçlanma yoluyla kapattıkları anlamına gelir.

Tablo 28: Merkezî Yönetim Faiz Giderleri ve Yatırım Harcamaları

Yıllar	Merkezî Yönetim Borç Stoku (1.000 TL)	Merkezî Yönetim Faiz Giderleri (1.000 TL)	Yatırım Harcamaları (1.000 TL)
2003	283.234.051	58.527.012	7.888.245
2004	316.972.407	56.491.351	8.264.731
2005	331.938.866	45.679.830	10.339.657
2006	345.501.878	45.962.709	12.097.713
2007	333.861.949	48.752.891	13.003.480
2008	380.829.609	50.661.305	18.515.893

2009	442.048.877	53.200.894	20.071.509
2010	474.145.872	48.298.762	26.010.306
2011	519.069.704	42.231.558	30.905.295
2012	532.900.940	48.416.047	34.365.315
2013	586.192.803	49.986.050	43.767.278
2014	612.517.161	49.913.317	48.200.817
2015	678.246.019	53.004.239	57.199.129
2016	759.951.736	50.246.537	59.676.903
2017	876.494.339	56.711.803	70.982.601
2018	1.067.114.799	73.961.212	88.323.551
2019	1.329.053.831	99.939.640	80.717.069
2020	1.812.848.522	133.962.309	92.911.410
2021/10	2.268.725.913	156.572.996	76.979.693

Kaynak: HMB

Yukarıdaki tabloya göre 2003-2021/Ekim döneminde borç stoku 283,2 milyar TL'den 2 trilyon 268 milyar TL'ye çıkmıştır. Merkezî yönetim borç stoku aynı dönemde %701 oranında artmıştır. Bu dönemde yapılan borçlanma tutarı 1 trilyon 985 milyar TL'dir. 2002-2021/10 döneminde ise ödenen faiz tutarı toplamı 1 trilyon 274 milyar TL'dir.

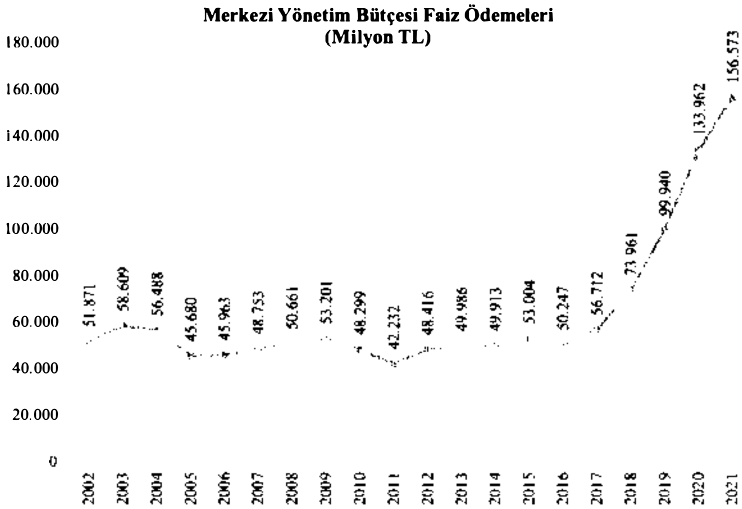
2003-2021 Ekim döneminde merkezî yönetimin borç stoku 2 trilyon 268 milyar liraya ulaşırken ve bu borçlar için 1 trilyon 275 milyar TL faiz ödenirken aynı dönemde ne kadar yatırım yapılmıştır? 2003-2021/Ekim döneminde yapılan yatırım harcamasının toplamı 800 milyar liradır. Bu miktar, aynı dönemdeki ilave borçlanmanın %40'ına tekabül etmektedir. Peki, alınan bu borç paralar yatırıma gitmediyse nerelere harcanmıştır? Obez Devlet'in çarklarında çarçur mu edilmiştir? Ülke, trilyonlarca liralık borçları verimsiz alanlara mı harcamıştır? gibi sorular sorulmaya başlanır.

Artan borçlar nedeniyle Türkiye her geçen gün daha fazla faiz yükü altında kalmıştır. Mali disiplinin bozulması, yanlış politika ve uygulamalar, ekonomide güvenin kalmaması, hukuk devleti olmaktan uzaklaşmış olmak nedeniyle ülkemizde artık faiz dışı bütçe fazlası değil, açığı vermeye başlamıştır. Bu ise mali disiplinin tamamen bozulduğuna işaret etmektedir.

Obez Devlet'te yüksek borç ve faiz ödemeleri çok daha tehlikelidir. Çünkü, vergilerde olduğu gibi borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklar da israf edilir, gereksiz yerlere harcanır. Bir de borçlanma nedeniyle ortaya çıkan faiz giderlerine katlanılmak zorunda kalınır.

Türkiye'de bütçeden yapılan faiz ödemelerindeki gelişmeler ne yöndedir? Buyurun birlikte bakalım:

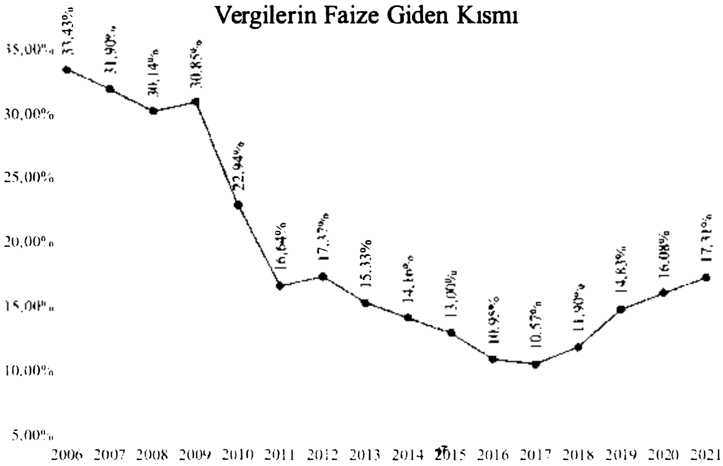
Şekil 5: Merkezî Yönetim Bütçesi Faiz Giderleri



2002 yılından 2021 yılı Ekim ayı sonuna kadar merkezî yönetim bütçesinden yapılan faiz gideri toplamı **1 trilyon 274 milyar** Türk lirasıdır. Faiz giderlerinde 2017 ve sonrasındaki artış trendi çok dramatik ve dikkat çekicidir. Sadece 2017 ve sonrasındaki faiz gideri toplamı 521,1 milyar TL olmuştur.

Ödediğimiz vergilerin yüzde kaçının faize gittiğini ise aşağıdaki grafikten görebilirsiniz:

Şekil 6: Ödediğimiz Her Yüz Liranın Kaç Lirası Faize Gidiyor?



Kaynak: HMB
2021 yılı Ekim ayı sonu itibarıyladır.

Yüz milyarlarca lira faiz gideri ödemek zorunda kalınan dönemde, vatandaşın en temel ihtiyaçları üzerinden gelir artırıcı önlem paketinin ortaya konulması, yanlış politika uygulamalarının dönüp dolaşıp vatandaşın cebine, müteşebbisin kasasına uzanacağını açıkça göstermektedir.

2021 yılının ilk on ayında 156,5 milyar TL faiz giderini ödemek için gelir artırıcı önlem olarak uygulamaya konan aşağıdaki tüm önlemlerin sonucunda beklenen gelir hedefi 37,7 milyar TL'dir. Oysa faiz giderlerini azaltabilsek, gelir artırıcı önlem uygulayıp kurumların gelirlerinden ilave vergi almaya, çevreci olduğu için düşük ÖTV ile teşvik ettiğimiz elektrikli araçlarda ÖTV oranını artırmaya, online eğitimin olduğu dönemde internet üzerinden alınan vergileri artırmaya ihtiyaç kalmayacaktı.

Tablo 29: 2021 yılı Gelir Artırıcı Tedbirler ve Gelir Hedefleri

Tedbir/Düzenleme	**Gelir Etkisi (Milyar TL)**
Kurumlar Vergisi Oranının 2021 yılı için yüzde 25 olarak uygulanması	18,0
KDV tevkifat uygulamasının kapsamının genişletilmesi	9,0
Yıllara sari inşaat işlerinde gelir vergisi tevkifat oranlarının artırılması	2,5
Finansman gider uygulamasının hayata geçirilmesi	4,0
Elektrikli araçların ÖTV oranlarında artış yapılması	0,6
Özel iletişim vergisi oranının yüzde 7,5'ten yüzde 10'a yükseltilmesi	1,6
Altın ithalatında uygulanan KKDF'ye ilişkin düzenleme	2,0
Toplam	**37,7**

Kaynak: HMB

Her yaştan herkesin internete ihtiyaç duyduğu, eğitimin uzaktan olduğu bir dönemde özel iletişim vergisine %33 zam yapıldı. Bu artıştan bir yılda beklenen gelir 1,6 milyar TL. Peki, aynı yılın ilk on ayında ne kadar faiz ödedik; 156,5 milyar TL. Bunun adı: Öğrenciden alıp faizciye vermektir.

KUZEY KIBRIS'A BÜTÇE YARDIMLARI

"Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne bütçeden yardımlar siyasetin gölgesinde mi ilerliyor?"

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne (Kıbrıs) her yıl tarihsel ve siyasi nedenlerle merkezî yönetim bütçesinden önemli miktarda kaynak aktarılmaktadır.

Kıbrıs'a bütçeden aktarılan kaynakların tarihsel süreçteki seyri ve kompozisyonu dikkat çekmektedir.

Tablo 30: KKTC'ye Aktarılan Kaynaklar

Yıllar	Cari Transfer Dış Ülkelere Yapılan Yardım KKTC (5.6.1.1.) (1.000 TL)	Sermaye Transferi KKTC (7.2.1.1.) (1.000 TL)	Borç Verme KKTC (8.2.1.1) (1.000 TL)	Toplam KKTC (1.000 TL)	İlgili Yıl Ortalama ABD Dolar Kuru Karşılığı (1.000 USD)
2006	100.500	163.429	0	263.929	184.550
2007	125.535	171.567	0	297.102	228.434
2008	136.568	113.730	0	250.298	193.729
2009	170.572	126.561	0	297.133	192.196
2010	180.650	103.825	0	284.475	189.737
2011	182.000	67.444	0	249.444	149.472
2012	188.695	224.524		413.219	230.689
2013	208.673	349.963		558.636	294.022
2014	224.775	875.953	394.625	1.495.353	683.959
2015	237.822	569.796	270.000	1.077.618	396.457
2016	290.502	320.884	220.000	831.386	275.373

2017	316.240	388.740	225.000	929.980	255.129
2018	**151.215**	**200.971**	**40.000**	**392.186**	**81.534**
2019	513.371	216.157	0	729.528	128.736
2020	**673.444**	**795.277**	**566.000**	**2.034.721**	**290.503**
2021/10	30.000	269.740	200.000	499.740	60.470
TOPLAM	**3.730.562**	**4.958.561**	**1.915.625**	**10.604.748**	**3.774.522**

Kaynak: HMB

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere Kıbrıs'a 2014 yılına kadar cari transfer ve sermaye transferi kalemlerinden kaynak aktarılırken 2014 yılından itibaren borç verme şeklinde kaynak aktarımlarının başlandığı görülmektedir. Nedenini sormak gerekir.

Örneğin 2014 yılında 1 milyar 495 milyon TL kaynak aktarılırken 2018 yılına geldiğimizde aktarılan kaynak 392 milyon TL'ye düşmüştür. Kaynak aktarımındaki bu yüksek değişimin Türkiye-Kıbrıs hükümetlerinin uyum düzeyiyle ilişkisinin bulunup bulunmadığı ayrı bir araştırma konusudur.

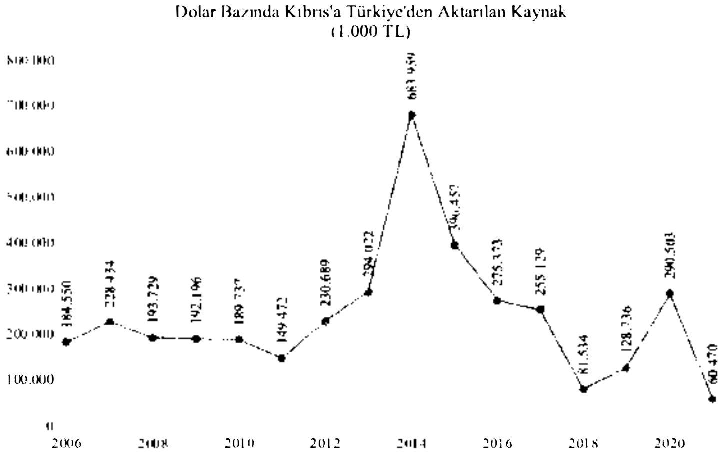
Kıbrıs'a aktarılan kaynak toplamına dolar bazında baktığımızda yıllar itibarıyla aktarılan kaynaktaki yüksek dalga boylu dalgalanmalar dikkat çekicidir.

Bütçeden cari ve sermaye transferi şeklinde Kıbrıs'a aktarılan kaynaklar geri dönüşü olmayan kaynak aktarımlarıdır. Cari transfer şeklindeki aktarımlar Kıbrıs bütçesinden yapılacak memur maaş ödemeleri ve diğer harcamalar için kullanılmaktadır. Bu kalemin kullanım inisiyatifi, çoğunlukla, Kıbrıs yetkili otoritelerine aittir. Sermaye transferi şeklinde yapılan ödemeler ise, Kıbrıs'a yapılacak altyapı yatırımlarında (yol, bina, kanalizasyon ve diğer) kullanılmaktadır. Bu kaynakların kullanımında T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği Yardım Heyeti temel belirleyici niteliktedir. Sermaye transferi kalemi şeklindeki kaynaklarla Kıbrıs'ta yapılacak altyapı işlerinde, makine ve teçhizat alımında ihale ve harcama süreçlerinde Yardım Heyeti belirleyici rol oynar.

Türkiye'nin son dönemde kaynak aktarımının bir kısmını borç verme şeklinde bir yöntemle yapmasının politik nedenleri bulunduğu değerlendirilmektedir.

Kıbrıs'a yapılan kaynak aktarımlarında dikkat çeken bir diğer husus aktarılan kaynakların yıllar itibarıyla istikrarlı olmamasıdır.

Şekil 7: Kıbrıs'a Merkezî Yönetim Bütçesinden Aktarılan Kaynaklar



Kaynak: HMB

Türkiye'den Kıbrıs'a aktarılan kaynakların Kıbrıs bütçesindeki yeri dikkate alındığında Türkiye'den aktarılan kaynak tutarındaki dönemsel istikrarsızlık Kıbrıs Maliyesi açısından da öngörülemez bir nitelik oluşturmaktadır.

LOJMAN SEVDAMIZ BİTMEZ...

“Yediklerim yetmez, bir de diş kirası isterim.”

Lojman kelimesi, Fransızcada “barınak” anlamına gelen “logement”dan Türkçeye geçmiştir. Türk Dil Kurumu *Güncel Türkçe Sözlük*’e göre lojman; *“Bir kuruluş veya işyerindeki çalışanlara parasız veya az bir kira karşılığında verilen konut”* olarak tanımlanmaktadır. Maliye hukuku anlamında teknik kullanımı ise “kamu konutu”dur.

Türkiye’de devletin obezlik göstergelerinden biri de lojmanlardır. Tabii her tür lojman kullanımı değil, özellikle bazıları. Lojman kullanımının Obez Devlet’le ilişkisini incelerken, lojman tür ve tahsis şekillerine dikkat etmek gerekir. Çünkü obezitenin yaşandığı lojman dar gelirli memurun oturduğu değil, makam sahiplerine tahsis edilen ve tüm masrafları devletçe karşılananlardır.

2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu’na göre lojman türleri aşağıdaki gibidir:

a) Özel tahsisli konutlar; yönetmelikte belirlenecek temsil özelliği olan makam ve rütbe sahiplerine tahsis edilen özel nitelikli konutlardır. Özel tahsisli konutların;

- Isınma giderleri,
- Demirbaş eşya ve mefruşat giderleri,
- Aydınlatma, elektrik, su, gaz, temizlik, telefon, kapıcı, aşçı, kaloriferci, bahçıvan ve benzeri giderleriyle her türlü işletme, bakım ve onarım giderleri

ilgili kurum ve kuruluşlarınca karşılanır. Bu kapsamdaki makam sahipleri aşağıdaki gibidir:

- Cumhurbaşkanı,
- Yurtdışındaki büyükelçiler, daimî delegeler, maslahatgüzarlar,
- Askerî temsil heyetleri başkanları ve başkonsoloslar,
- Bakanlar,
- Anayasa Mahkemesi Başkanı,
- Yargıtay Başkanı,
- Danıştay Başkanı,
- Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanı,
- Sayıştay Başkanı,
- Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile Danıştay Başsavcısı,
- Yüksek Öğretim Kurulu Başkanı,
- Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri,
- Bakan Yardımcıları,
- Müsteşarlar,
- Diyanet İşleri Başkanı,
- Merkez Bankası Başkanı,
- İl Valileri, Emniyet İl Müdürleri,
- Kaymakamlar

b) Görev tahsisli konutlar; yönetmelikte belirlenecek makam ve rütbe sahiplerine, görevlerinin önemi ve özelliği, yetki ve sorumlulukları gereğince tahsis edilen konutlardır. Bu konutların bir kısmı *"Eşyalı Görev Tahsisli Konut"* şeklinde tahsis edilir. Bu şekilde yapılan tahsislerde;

- Isınma, demirbaş eşya ve mefruşat giderleri,
- Aydınlatma, elektrik, su, gaz ve benzeri giderlerin, konutun yüz yirmi metrekaresine isabet eden kısmından fazlası,
- Kamu Konutları Yönetmeliği'nin 26'ncı maddesinin (a) fıkrasının 2, 3 ve 4 numaralı bentlerinde belirtilen asansör, kalorifer, ana duvarlar, çatı, koridor gibi ortak yerlerin bakım korunması ve onarımı ile kalorifer, hidrofor gibi ortak tesislerin işletme ve konutun beş yılda bir boya ve üç yılda bir badana giderleri, ilgili kurum ve kuruluşça karşılanır.

Eşyalı konut tahsisi yapılan makam sahipleri:

- Üniversite rektörleri,
- Müsteşar Yardımcıları,

– Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanı,
– Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanı,
– Genel Müdürler,
– Bağlı ve ilgili kuruluşların en üst amiri,
– Özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan bankaların ve kamu kurum ve kuruluşlarının en üst amiri,
– Yurtdışında elçi müsteşarlar, daimî delege yardımcıları ve büyükelçilik müsteşarları,
– Büyükşehir belediye başkanları,
– Merkez Bankası Başkan Yardımcıları,
– General ve Amiraller

c) Sıra tahsisli konutlar; hizmet süresi, daha önce kamu konutlarından yararlanma durumu ve süresi, çocuklarının ve bakmakla mükellef olduğu aile fertlerinin sayısı, aile fertlerinin gelir durumu, konuttan yararlanma için bekleme süresi, eşinin de bu kanun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda çalışan personel olması gibi hususlar dikkate alınarak yönetmelikte belirlenecek puanlama esasına göre tahsis edilen konutlardır.

d) Hizmet tahsisli konutlar;

1) Hudut karakolu, istasyon, haberleşme, gözlem, araştırma, inşaat mahalli gibi meskûn yerlerden uzak, sosyal ve ekonomik zorlukları olan, ulaşım ve iskân imkânları kısıtlı yerlerde, normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması kabil olmadan görev başında bulundurulması gerekli olan personel,

2) İlgili kanunlarca kendilerine zata mahsus taşıt tahsis edilen makam ve rütbe sahiplerinin makam şoförü ve koruma görevlileri,

3) Kamu konutlarında görevli kapıcı, kaloriferci gibi personel için inşa veya tefrik edilerek tahsis edilen bina, baraka, prefabrik yapı, şantiye eklentisi, tadil edilmiş veya edilmemiş karavan, kulübe ve benzeri konutlardır.

Hizmet tahsisli konutların gerekliliği tartışılmaz bir konudur. Sıra tahsisli konut uygulaması da özellikle düşük ücret alan memurlar için ilave bir teşvik mahiyeti taşımaktadır. Obez Devlet açısından önem taşıyan kamu konutları “özel” ve “görev” tahsisli konutlardır.

Çünkü bunların bakımı, onarımı, tefrişatı ve diğer giderleri kamuya büyük miktarda yük getirmekte ve israfa neden olmaktadır.

Kamuda tasarruf deyince, ilk önce tasarruf yapılacak kalem olarak kamu lojmanlarının satışı listeye eklenir. Ancak, aşağıdaki veriler lojman inşaatı yanında bu dönemde bürokratlara lojman kiralama şeklindeki uygulamalarda da sınır tanınmadığını göstermektedir

Lojman uygulamasının devleti obezleştiren bir yönü de "kiralama suretiyle konut sağlanması" yöntemidir. Üst düzey kamu personeli kamu mülkiyetindeki konutları eski bulmakta, lüks sitede konut kiralanarak bunun lojman olarak kendilerine tahsisini sağlamaktadırlar. Kiralama suretiyle lojman temini giderleri her yıl artmakta ve yıllık yüz milyonlarca liraya ulaşmaktadır.

Kiralama suretiyle lüks sitelerde oturanların site yönetimine ödemesi gereken yüksek aidatlara muhatap olmaması için de kiranın yanında "lojman işletme maliyetine katılma gideri" adı altında kiralanmış konutların aidat ve diğer giderleri de yine bütçeden karşılanmaktadır. Böylece, üst düzey kamu görevlilerinin hem modern, yeni, güvenlikli lüks sitelerde oturması sağlanmakta, hem de bu sitelerin hiçbir külfetine katılmamaları mümkün kılınmaktadır. Bu durum, misafirlikte mükellef bir sofrada ziyafet çeken kişinin *"Yemek yerken çok yoruldum, bana bir de diş kirası verin!"* demesi kadar abes ve anlaşılmaz bir durumdur. Tüm bunlar ise devletin obezleşmesi pahasına vergilerimizle karşılanmaktadır.

2006-2021/Ekim döneminde lojman gideri olarak merkezî yönetim bütçesinden 4 milyar 41 milyon lira harcama yapılmıştır. Bu harcamanın dolar karşılığı ise 1 milyar 468 milyondur. Kamuda tasarruf dediğimizde hemen *"Lojmanları satacağız"* diye ortaya çıkan siyasetçilerin yeni lojman yapması, bu da yetmezmiş gibi kiralama suretiyle lojman sağlanması usulünü her yıl daha da yaygınlaştırması Türkiye'de "lojman sevdamızın" bitmeyeceğini göstermektedir. Vergilerimize ve oyumuza sahip çıkmadığımız sürece de birilerinin bizim ödediğimiz vergilerle en lüks sitelerde bir kuruş ödemeden oturması böylece devam edecektir.

Tablo 31: Lojman Harcamaları

Yıllar	Lojman Kiralama Giderleri (3.5.50.6) (1.000 TL)	Lojman İşletme Maliyetine Katılma Giderleri (3.5.90.5) (1.000 TL)	Lojman Bakım ve Onarım Giderleri (3.8.2.0) (1.000 TL)	Lojman İçin Arsa ve Bina Alım ve Kamulaştırma Giderleri (6.4.20.2 ve 6.4.30.2 toplamı) (1.000 TL)	Lojman Yapım Giderleri (6.5.70.3) (1.000 TL)	Lojman Büyük Onarım Giderleri (6.7.70.3)	Toplam (1.000 TL)	Toplam (1.000 $)
2006	13.560	195	21.520	2.265	15.526	23.459	76.525	53.509
2007	15.028	1.151	24.291	3.207	12.991	20.088	76.756	59.016
2008	17.011	1.419	27.432	9.384	12.152	33.855	101.253	78.369
2009	22.763	1.813	27.512	31.148	16.924	38.115	138.275	89.441
2010	25.040	1.805	27.555	34.972	37.028	40.396	166.796	111.248
2011	27.793	1.346	25.889	77.438	35.868	55.127	223.461	133.903
2012	34.582	2.524	25.650	8.703	67.096	66.264	204.819	114.345
2013	32.292	2.597	23.920	8.911	95.092	81.372	244.184	128.519
2014	45.284	3.896	34.942	43.840	47.860	91.349	267.171	122.201
2015	54.285	5.393	36.622	4.087	64.474	105.608	270.469	99.506
2016	70.290	6.666	31.207	402	47.532	163.134	319.231	105.736
2017	79.494	8.876	27.288	27.196	88.961	182.432	414.247	113.644
2018	102.574	8.492	33.276	3.835	89.272	252.027	489.476	101.760
2019	134.901	11.037	25.187	5.483	59.857	151.105	387.570	68.392
2020	117.678	13.026	24.694	0	96.883	140.195	392.476	56.035
2021/10	95.476	10.320	14.111	10.013	78.637	60.378	268.935	32.542
Toplam	**888.051**	**80.556**	**431.096**	**270.884**	**866.153**	**1.504.904**	**4.041.644**	**1.468.168**

Kaynak: HMB

OBEZ DEVLET'TE MALİ ŞEFFAFLIK KAYBOLUR, KARARTMA BAŞLAR

"Ülkeyi yönetenler şeffaflıkla terbiye edilmediği sürece yoksulluğun da, yolsuzluğun da, israfın da önüne geçemeyiz."

Devleti yönetenler trilyonlarla ifade edilen verginin toplanması ve bunların harcanmasında yetki ve güç sahibidirler. Bu gücün "kontrolsüz güç" haline gelmemesi için yetki ve görevlerin sınırlarının belirlenmesi, idarenin iş ve işlemleri ile harcamalarının şeffaf olması, yöneticilerin hesap verebilirliğinin sağlanması şarttır.

Şeffaflık ilkesi, gerçek ve tüzel kişilerin bilgiye erişebilmesi için idarenin bilgi verme ödevini sistematik, kolay, hızlı ve ulaşılabilir bir şekilde yerine getirmesidir. Bu ilke,

- Gerçek ve tüzel kişilerin bilgiye erişim hakkının yasal olarak güvenceye bağlanmasını,
- İdarenin faaliyetleri ile faaliyet sonuçlarının kamuya açık olmasını,
- İdarenin karar alma süreçlerine hizmetten yararlananların katılımının sağlanmasını ve kamu hizmetlerinin işleyişine ilişkin vatandaş görüşünün alınmasını,
- İdarenin işleyişine ilişkin her türlü düzenleme ve prosedürün kamuoyunun erişimine açık ve kolayca ulaşılabilir olmasını

gerektirir.

İsrafın, kamu kaynaklarının kötüye kullanımının önüne geçilmesindeki en önemli politika araçlarından birisi şeffaflık yönünde atılacak

adımlardır. Bu kapsamda "mali şeffaflık" ayrı bir önem kazanmaktadır.

Şeffaflığın vergilerden başlayıp harcamalara kadar her alanda gerçekleşmesi gerekir. Örneğin, vergi ve harcama yasalarının hazırlama süreci, etki analizleri, vergi indirim, istisna ve muafiyetlerinden kimlerin yararlandığı, ne tür vergi harcamaları yapıldığı, vergi yükünün hangi kesim üzerinde yoğunlaştığı, af, uzlaşma, yapılandırma ve benzeri uygulamaların etkileri ve benzeri hususlar ayrıntılı bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmalıdır.

Türkiye Jokey Kulübünün sitesindeki, at yarışları, atlar, jokeyler, ikramiyeler ve benzeri konulardaki hızlı, etkin ve kapsamlı şeffaflık kadar bir şeffaflığa razıyız. Bir vergi ile ilgili doğru veriye ulaşmak için uzun çaba sarf ederken, yarış atının dedelerinden jokeylerine, kazandığı yarışlara kadar tüm detaylara birkaç saniyede erişiyor olmak düşündürücü değil mi?

Bu kapsamda, her kamu kurumunun vatandaşa ödediği vergilerin her kuruşunun nereye, kime, ne zaman, nasıl harcandığı konusunda bilgi sunması önemlidir. Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması açısından bir zorunluluktur.

5018 sayılı Kanun'la mali yönetim ve kontrol sistemi sonuç odaklı bir anlayış çerçevesinde; etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları üzerine inşa edilmiştir. 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiş ve bunun bir sonucu olarak kamu idarelerinin, orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri ile göstergelerine stratejik planlarında yer vermeleri gerekliliği söz konusu olmuştur. Mali saydamlık ilkesi gereğince, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi ile raporların açık ve ulaşılabilir olması zorunludur. Ancak, 5018 sayılı Kanun'un getirdiği mali yönetim ve kontrol sistemi sözde kalmıştır.

Oysa şeffaf kamu sistemi, yönetenlerin kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik kullandığı konusunda gerekli bilgileri kamuoyuna sunar. Böylece, kamu gücüne sahip olanların kamu kaynaklarını kendi amaçları ve çıkarları için kullanıp kullanmadığının denetimi mümkün hâlâ gelir.

Peki şeffaflık konusunda durumumuz nedir? Faaliyet raporlarında kurumların yazıcı ve fotokopi makinelerinden, ağ donanımı sayılarına kadar bilgilere sahip olurken, gerçek faaliyet alanlarına ilişkin verilere ulaşamamak, harcamalarda şeffaflıktan ne kadar uzak kalındığını ve yapılan işlerin ne kadar şekilci olduğunu göstermesi açısından acıdır.

Kamu kurumları, demokrasinin bir gereği olan vergilerde ve harcamalarda şeffaflığı her geçen gün daha ileri götürmek bir yana, kamu faaliyetleri ve harcamalarında adeta karartma uygulamaktadırlar. Konuya ilişkin olarak Sayıştay'ın 2020 yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu'ndaki bulgular bu hususu teyit etmektedir.

Sayıştay'ın 2020 yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu'nda Şeffaflık Rafa Kalkmış;

- **Bazı kurumlar faaliyet raporunu hiç yayımlamıyorlar:** Sayıştay tarafından değerlendirmeye tabi tutulan kamu idarelerinden 21'inin faaliyet raporunu yayımlamadığı görülmüştür. Bu idarelerden 4'ü genel bütçeli idare, 2'si özel bütçeli idare (üniversite) ve 15'i belediyedir.
- **Bazı kurumlar geç yayımlıyorlar.** İdare faaliyet raporunu yayımlayan 306 kamu idaresinden 34'ünün yayımlama tarihinin mevzuat gerekliliğine uygun olmadığı tespit edilmiştir. Bu idarelerden 4'ü genel bütçeli idare, 11'i özel bütçeli idare (üniversite), 2'si diğer özel bütçeli idare, 16'sı belediye ve 1'i sosyal güvenlik kurumudur.
- **Faaliyet raporlarında bulunması gereken başlık ve içerikler eksik.** Kamu idarelerinden 159'unun öngörülen tüm bölümleri (genel bilgiler, amaç ve hedefler, öneri ve tedbirler gibi) içerecek şekilde faaliyet raporlarını hazırladığı, diğer 147 kamu idaresinin ise öngörülen bölümlerden en az birine idare faaliyet

raporlarında yer vermediği görülmüştür. Bu idarelerden 13'ü genel bütçeli idare, 55'i özel bütçeli idare (üniversite), 11'i diğer özel bütçeli idare, 61'i belediye ve 7'si il özel idaresidir.

- **İdare faaliyet raporlarında "Mali Bilgiler" başlığı yok veya verilen mali bilgiler yetersiz.** Sayıştay tarafından yapılan inceleme neticesinde kamu idarelerinden 73'ünün faaliyet raporunda kullanılan kaynaklar hakkında bilgi vermediği tespit edilmiştir. Bu idarelerden 10'u genel bütçeli idare, 23'ü özel bütçeli idare (üniversite), 1'i diğer özel bütçeli idare, 38'i belediye ve 1'i il özel idaresidir.

Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan Genel Faaliyet Raporu'nun ise aşağıdaki eksiklikler ile malul olduğu hususu Sayıştay Raporu'nda şu cümlelerle ifade edilmiştir:

> *"... Genel Faaliyet Raporu ekinde yer alan "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin 2020 Yılı Bütçe Ödenek ve Gerçekleşmeleri" tablosu incelendiğinde, ödenek üstü kullanım bulunmasına karşın, Genel Faaliyet Raporunda buna ilişkin herhangi bir açıklayıcı bilginin sunulmadığı görülmüştür. Bu durum tam açıklama ilkesini zedeleyebilecek nitelikte olduğundan Genel Faaliyet Raporunda bu hususa ilişkin bilgiye ayrıca yer verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir."*
>
> *"Genel Faaliyet Raporunda, bütçeden yardım alan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi gerekmektedir.*
>
> *2020 yılı Genel Faaliyet Raporunda sadece yardım yapan idarelerin açıklandığı görülmüştür. Bu durumun sorumluluk ilkesi gereği hesap verebilirlik ve mali saydamlığı zedeleyecek nitelikte olduğu değerlendirilmektedir."*

Yukarıdaki veriler faaliyet raporlarının bütçe hakkının bir gereği olarak Meclisi ve kamuoyunu aydınlatma anlamında şeffaflıktan uzak olduğunu göstermektedir. Kurum faaliyet raporlarında, kurum yöneticilerinin boy boy resimleri kuşe kâğıda basılmış olarak yer almakta, kurumdaki en ilgisiz veriler ayrıntılı olarak sunulurken,

en önemli bilgi olan ne kadar kaynağın nerelere, kimlere, nasıl, hangi amaçlarla harcandığı, harcamaların yıllar itibarıyla gelişimi, harcama sonucunda hangi performans hedeflerine ulaşıldığı gibi bilgilere erişmek mümkün olmamaktadır. Böylece, kamu yönetiminde şeffaflık azalmakta opaklık hâkim hale gelmektedir.

Kamu idarelerinin iş ve işlemlerinin şeffaflıktan uzaklaşması aynı zamanda milletvekillerinin soru önergeleriyle kamudan bilgi taleplerinde de artan oranda yaygınlaşmaktadır. Soru önergelerine ya genel geçer cevaplar verilmekte veya resmî/ticari sır zırhının arkasına sığınılarak cevap verilmemektedir.

Alman sosyolog ve ekonomi politik uzmanı Max Weber tarafından "bürokrasinin özgün buluşu" olarak tanımlanan "resmî sır" kavramının arkasına sığınılması, vatandaşların ve Meclisin kamu idarelerinden sağlıklı ve tam bilgi almasını engelleyen bir araç haline getirilmiştir.

KAMU KAYNAKLARI İLE BESLENEN SİVİL TOPLUM

"Devlete göbekten bağlı sivil toplumdan demokratik bir ışık alamazsınız."

Sivil toplum, Avrupa'da hükümet dışında bir alan olarak değerlendiriliyor ve *non-governmental organizations* şeklinde isimlendiriliyor. ABD'de ise sivil toplum kâr amacı gütmemesi ekseninde alınıp *non-profit sector* deniliyor.

Sivil toplum kuruluşlarının en belirgin özellikleri, hükümetlerden, kamu makamlarından ve siyasi partilerden bağımsız olmaları, ticari çıkar gözetmemeleri ve kâr amacı gütmemeleridir.

Yukarıdaki özellikleri dikkate alındığında sivil toplum kuruluşlarının siyasi otoritenin yönlendirmesinden uzak, devlet karşısında özerk, yaptıkları faaliyetlerle piyasanın alanına girmeyen, kamusal alanda etkisi bulunabilen bir kolektif girişimler alanı olarak tanımlanmaktadır.

Bu kapsamda sivil toplum kuruluşlarının siyasi otorite ve iktidarla ilişkileri ve bunlardan bağımsızlığı büyük önem kazanır. Gerçek anlamda kurumsallaşmış sivil toplum örgütleri demokratik gelişmenin bir sonucudur ve demokrasinin sürekliliğinin garantisidir.

Sivil toplum kuruluşlarının bağımsızlığında, bu kuruluşların finans kaynakları önemli bir rol oynar. ***Devletten beslenen bir sivil toplum kuruluşunun devletin yanlış politikalarını eleştirmesini beklemek mümkün değildir.*** Bu durumda bağımsız, demokrasinin temel taşı sivil toplumdan değil, devletin sivil toplum örgütü gibi

hareket eden ve demokrasinin kurumsallaşmasının değil, anti-demokratik müdahalelerin aracı olan kuruluşlardan, yapılardan bahsetmek mümkün hale gelir.

Son dönemde sivil toplum kuruluşu olarak kurulduğunu iddia eden pek çok yapıya kamu kaynaklarının, taşınmazlarının ve imkânlarının oluk oluk akıtıldığı görülmektedir. Devletten beslenen, siyasi iktidarın yönetiminde yürüyen, rant kollama faaliyetlerinin odağı haline gelen, belli bir kesime prestij, imkân ve kaynak aktarım aracına dönüşen sözde sivil toplum kuruluşlarının artması demokrasi adına kabul edilemez bir durumdur.

Aşağıda merkezî yönetim bütçesinden dernek, birlik ve benzerlerine yapılan nakit ödemelerin tutarları gösterilmektedir.

Tablo 32: Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara Merkezî Yönetim Bütçesinden Yapılan Ödemeler

Yıllar	Cari Transfer (5.3.10.1) 1.000 TL)	Sermaye Transferi (7.1.90.1) (1.000 TL)	Borç Verme (8.1.90.1) (1.000 TL)	Toplam (1.000 TL)	Toplam (1.000 $)
2006	13.460	3.124	0	16.584	11.596
2007	94.715	4.204	0	98.919	76.056
2008	139.839	4.780	0	144.619	111.934
2009	230.446	6.016	0	236.462	152.952
2010	261.281	2.093	0	263.374	175.663
2011	265.180	441	0	265.621	159.166
2012	435.952	12.084	106.606	554.642	309.642
2013	590.326	22.227	115.094	727.647	382.977
2014	628.275	26.906	605.101	1.260.282	576.440
2015	873.674	26.625	0	900.299	331.221
2016	580.720	35.207	0	615.927	204.008
2017	705.683	53.493	0	759.176	208.271
2018	817.945	30.440	0	848.385	176.377
2019	840.524	92.856	3.885	937.265	165.394
2020	968.769	128.792	2.040	1.099.601	156.993
2021/10	577.214	80.540	638	658.392	79.667
Toplam	**8.024.003**	**529.828**	**833.364**	**9.387.195**	**3.278.358**

Kaynak: HMB

2006 yılından 2021 yılı Ekim ayı sonuna kadar olan dönemde dernek, vakıf ve diğer kuruluşlara vergilerimizden aktarılan tutar 9 milyar 387 milyon TL olmuştur. İlgili dönemdeki ortalama dolar kuru ile bu tutar 3 milyar 278 milyon ABD dolarıdır. Bu tutarı güncel kurla çaptığınızda karşınıza çıkacak TL karşılığı, kamu kaynaklarından dernek ve vakıflara aktarılan kaynağın büyüklüğünü ortaya koyacaktır. Siz buna bir de mahallî idare kaynaklarından, KİT'lerden yapılan nakdî, aynî, taşınmaz ve imkân aktarımlarını da ekleyin, aktarılan kamusal kaynağın gerçek boyutunu görün. Sağlanan imtiyazları, vergi bağışıklıklarını saymıyorum bile.

2006 yılında dernek ve benzeri kurum ve kuruluşlara bütçeden yapılan ödeme tutarı 16,8 milyon lira iken 2020 yılında 1 milyar 99 milyon TL'ye ulaşmıştır. Artış oranı %6530,5'tir.

2021 yılında Türkiye Maarif Vakfına Cumhurbaşkanı Kararı ile bir kalemde 1 milyar 231 milyon 98 bin TL kaynak aktarımı izni verilmiştir.

3/2/2021 TARİHLİ VE 3492 SAYILI CUMHURBAŞKANI KARARININ EKİ

KARAR

Amaç ve kapsam

MADDE 1- (1) Bu Kararın amacı; yurt dışında insanlığın ortak birikim ve değerlerini esas alarak örgün ve yaygın eğitim hizmetleri vermek ve geliştirmek amacıyla okul, eğitim kurumu ve yurtlar gibi tesisler açmak, yurt içi de dâhil olmak üzere bu kurumlarda görev alabilecek eğitmenleri yetiştirmek, okul öncesi eğitimden üniversite eğitimine kadar tüm eğitim süreçlerinde burs vermek, bilimsel araştırma-geliştirme çalışmaları ile yayınlar yapmak ve yeni metotlar geliştirmek ve faaliyet gösterdiği ülkenin mevzuatına uygun diğer eğitim faaliyetlerini yürütmek amacıyla kurulan Türkiye Maarif Vakfına kaynak aktarılmasıdır.

Kaynak tutarı

MADDE 2- (1) Türkiye Maarif Vakfına, Vakfın amaçlarını gerçekleştirmek için yapacağı hizmetlere ilişkin giderlerin karşılanmasına yönelik olarak, 2021 yılında Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden 1 milyar 231 milyon 98 bin Türk Lirasına kadar kaynak aktarılabilir.

Yürürlük

MADDE 3- (1) Bu Karar, 1/1/2021 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 4- (1) Bu Karar hükümlerini Milli Eğitim Bakanı yürütür.

Peki bu kaynaklar bütçeden hangi kurumlar aracılığıyla aktarılıyor? Dernek, vakıf, birlik ve benzeri teşekküllere yardım amacıyla 2020 yılında 969 milyon TL ve 2019 yılında 841 milyon TL cari transfer ödemesi yapılmıştır. Yapılan transferlerin idareler itibarıyla dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 33: İdareler İtibarıyla Dernek Vakıf ve Diğer Kuruluşlara Yapılan Cari Transferler

Transferi Yapan İdare	2020	2019
Millî Eğitim Bakanlığı	431.812	428.553
Sağlık Bakanlığı	152.673	111.285
Kültür ve Turizm Bakanlığı	133.521	129.031
Gençlik ve Spor Bakanlığı	111.598	81.159
Diyanet İşleri Başkanlığı	77.795	29.290
İçişleri Bakanlığı	30.012	27.041
Cumhurbaşkanlığı	9.000	7.500
Dışişleri Bakanlığı	5.930	10.345
Millî Savunma Bakanlığı	675	835
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	152	140
Türkiye Büyük Millet Meclisi	125	200
Adalet Bakanlığı	2	5
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	1	1
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	1	0
Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler Toplamı	953.298	825.385
Özel Bütçe Kapsamındaki İdareler Toplamı	15.233	15.026
Düzenleyici ve Denetleyici İdarelerin Toplamı	190	113
Merkezî Yönetim Toplamı	968.721	840.524

Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Genel Faaliyet Raporları.

Dernek ve vakıflara vergilerimizden on milyarlarca lira paranın aktarıldığını biliyoruz. Bunun hangi kamu idareleri tarafından aktarıldığını da biliyoruz. Ama en önemli hususta bilgi sahibi değiliz. Bu kadar para hangi dernek ve vakıflara aktarılmıştır? Kamu kaynaklarının dernek ve vakıflara aktarılmasındaki kriterler nelerdir? Bu kriterler objektif kriterler midir? Bu durum mali saydamlıkla, hesap verme sorumluluğuyla bağdaşır mı?

Her yıl milyarlarca liralık vergilerimizin, kamu kaynaklarının aktarıldığı bu derneklerin aldıkları paraları ne şekilde, kimlere, hangi amaçlar için harcadığı hususunda kamuoyunun herhangi bir bilgisi yoktur. Bu konuda etkin bir denetim yapılıp yapılmadığını bilmiyoruz.

Vakıf ve derneklere kaynak aktarımı sonrası bu kaynakların nerelere harcandığı konusundaki denetim kamusal denetimden farklıdır. Bu haliyle yolsuzluğa açık, denetimi zayıf uygulamalar söz konusudur. Ayrıca, kaynak aktarılan derneklerin niteliği, yöneticilerinin iktidarı elinde bulunduranlarla yakın akrabalık veya siyasi ilişkileri de konuyu tartışmalı hale getirmektedir. Tüm bunlar, kamu kaynaklarının usulsüz kullanımına zemin hazırlayan, devleti obezleştiren uygulamalardır.

Türkiye'ye has bir sivil toplum ile karşı karşıyayız. Pek çok ülkede sivil toplum örgütleri vatandaştan toplanan vergilerin doğru yerlere harcanıp harcanmadığının hesabını sorarken, bizde sivil toplumun kendisi vatandaşın vergilerini kullanıyor. Hem de bu kullanım herhangi bir denetim ve kritere bağlı değil. Sizce de bize has bir sivil toplum söz konusu değil mi?

Merkezî yönetim bütçesinden vergilerimizin hangi vakıf ve derneklere aktarıldığının kamuoyundan gizlenmesi hususu Sayıştay'ın 2020 yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporunda aşağıdaki şekilde eleştiri konusu yapılmıştır.

> *"Genel Faaliyet Raporunda, bütçeden yardım alan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi gerekmektedir.*
>
> *2020 yılı Genel Faaliyet Raporunda sadece yardım yapan idarelerin açıklandığı görülmüştür. Bu durumun sorumluluk ilkesi gereği hesap verebilirlik ve mali saydamlığı zedeleyecek nitelikte olduğu değerlendirilmektedir."*

Türk siyasi kültüründe devletin toplumun şekillenmesine bakışını yansıtan *"Bu ülkeye gerekirse komünizmi de biz getiririz"* söylemi, devletten beslenen, devlet güdümünde ve kontrolünde olan sözde sivil toplum yapımızı çok iyi ifade ediyor gibi.

Vergiden Muaf Vakıflar Mevzusu

Vakıfların kamusal avantaj sağladığı diğer bir alansa onların vergiden muaf hale getirilmesiyle gerçekleşmektedir.

Tarihsel olarak uzun bir geçmişi olan vakıf geleneğine sahip bir milletiz. Vakıflar yoluyla, Devletin yetişemediği garip gurebaya ulaşma imkânı olmuştur. Devletin yapması gereken ve ancak tam anlamıyla yapmaya mali ve diğer nedenlerle yetişemediği hizmetlerin bazı vakıflarca yerine getirilmesi söz konusudur. Gerçek anlamda, toplumsal fayda ekseninde şekillendirilen ve yönetilen vakıfların toplumsal dayanışmanın çimentosu, önemli bir sivil toplum yapılanması olduğunu söylemek gerekir.

Vakıfların Devletçe yerine getirilen bazı hizmetleri üstlenmesi göz önünde bulundurularak bunlara vergi muafiyeti getirilmiştir. Bu vakıflar ilgili mevzuatta aranan şartları sağladıkları durumda bazı vergilerden muaf tutulmaktadırlar.

Kasım 2021 itibarıyla vergi muafiyeti tanınmış vakıflar listesinde 300 vakıf yer almaktadır. Listedeki en eski tarihli vakıf, muafiyeti 06.07.1968 tarihinde almış olan İhsan Doğramacı Bilim ve Araştırma Vakfıdır (Eski adı: Hacettepe Tıp Merkezi Vakfı).

Vergiden muaf vakıf uygulaması 53 yıllık bir geçmişe sahiptir. Günümüze kadar yılda ortalama 5-6 vakıf vergiden muaf olmuştur. Ancak vergiden muaf 300 vakfın 115 tanesi 2002 yılı ve sonrasına aittir.

2014 ve sonrasında vergiden muaf vakıf statüsü verilme ortalaması yıllık 8'e yaklaşmıştır. 2018 yılında 11, 2021 yılının ilk 10 ayında ise 10 vakıf, vergiden muaf vakıf statüsünü almıştır.

Vergilerimizle Fonlanan Sivil Toplumun Finansal Tabloları Kamuoyuna Açıklanmalıdır

Sivil toplum kuruluşlarının bir kısmı gerek merkezî yönetim bütçesinden gerekse yerel yönetim bütçelerinden önemli miktarda nakdî ve aynî destek almaktadır. İktidara yakın, imtiyazlı sivil toplum kuruluşlarına kamu binaları ve taşınmazları tahsis edilmektedir. Bunlardan bazıları ise vergi indirim, istisna ve muafiyetlerinden yararlanmakta, başka bir deyişle klasik bütçe harcamasının yanında "vergi harcaması" ile de desteklenmektedir.

O zaman, bu sivil toplum kuruluşu olduğunu iddia eden kuru-

luşların finansal tablolarının bağımsız denetimden geçmesi ve denetimden geçmiş finansal tablolarının, kamu kaynaklarını hangi amaçlarla, kimler için harcadıklarının ortaya konulması, kamuoyu denetimine açılması şarttır.

MAKAM ODASINA VAR, SINIFA YOK...

Tilkiye slogan at demişler: *"Kahrolsun kümesler, yaşasın tavukların özgürlüğü"* demiş.

Kaliteli eğitim, güçlü devlet, sağlam ekonominin temelidir. Eğitimin kalitesini belirleyen temel unsurlar eğitimde insan gücü ve eğitim ortamıdır.

Merkezî yönetim bütçesindeki mefruşat alımları kalemlerini incelediğimizde makam odaları, büro için mefruşat alım giderlerinin hızla artmasına rağmen okul mefruşat alımlarının aynı ölçüde artmadığı görülmektedir.

Tablo 34: Büro ve Okul Mefruşat Alımları

Yıllar	Büro Mefruşatı Alımları (6.1.10.1)	Okul Mefruşatı Alımları (6.1.10.3)	Büro Mefruşat/Okul Mefruşat Harcamaları
2006	50.449	52.175	%97
2007	78.158	81.673	%96
2008	144.582	103.339	%140
2009	130.064	95.135	%137
2010	170.589	164.479	%104
2011	218.940	123.711	%177
2012	358.597	158.005	%227
2013	354.468	219.072	%162
2014	390.083	249.448	%156
2015	435.378	291.786	%149
2016	470.971	301.912	%156
2017	518.775	285.914	%181
2018	847.900	128.823	%658
2019	918.016	118.066	%778
2020	764.740	95.034	%805
2021/10	349.907	47.362	%739
2006-2020 Artış Oranı	%1416	%82	

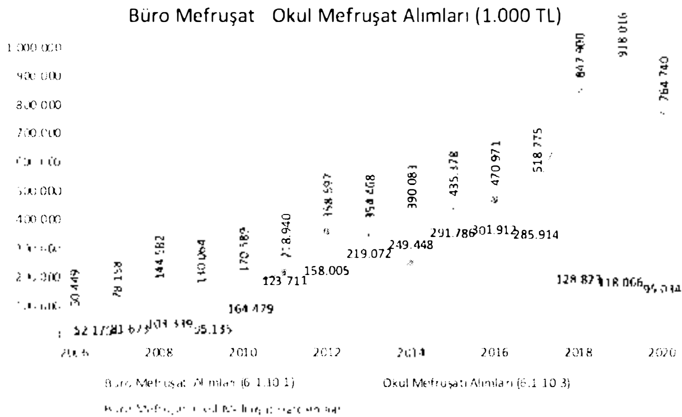
Kaynak: HMB

Büro ve okul mefruşat alımları arasındaki makasın açılması aşağıdaki grafikte net bir şekilde görülmektedir. Özellikle 2016 yılından itibaren makam ve itibarın öne çıktığı, eğitimin ise geri planda kaldığı bariz bir şekilde görülmektedir.

Okulun tefrişinde, ihtiyaçlarının giderilmesinde velilere, okul aile birliklerine artan oranda yük binmesini açıklayan verilerdir bunlar. Okul başlangıcında, sınıfın perdesinden, dolabına pek çok mefruşatın alınmasında okul yönetiminin, mecburen, velilere müracaat etmesi kaçınılmaz olmaktadır. Sonucunda pek çok okulda veliler ile okul yönetimi karşı karşıya gelmekte, tartışmalar, anlaşmazlıklar ve üzücü durumlar görülmekte, okul yönetimleri velileri iknada güçlük çekmektedir.

Yıllar içinde büro ve okul mefruşat alım tutarları karşılaştırıldığında ilginç sonuçlar ortaya çıkıyor. Örneğin 2006 ve 2007 yıllarında okul mefruşat alım giderleri büro mefruşat alım giderlerinin üzerinde iken zaman içinde büro mefruşat alım harcamaları okul mefruşat alım harcamalarının katbekat üzerine çıkmıştır. 2006-2020 döneminde büro mefruşat alımları %1416 oranında artmış iken bu oran okul mefruşat alım harcamalarında sadece %82 olmuştur.

Şekil 8: Büro ve Okul Mefruşat Alım Harcamalarındaki Makasın Açılması



Kaynak: HMB

TEMSİL VE AĞIRLAMADAN TAVİZ YOK

"İtibardan tasarruf olmaz."

Temsil ve ağırlama giderleri, makam sahiplerine harcama özgürlüğü tanıyan giderlerdir. Bütçe hazırlama rehberine göre temsil ve ağırlama bedeli kaleminden esnek bir şekilde harcama yapılabilir. Bütçede herhangi bir harcama kalemine konulamayan pek çok harcamanın temsil ve ağırlama gideri içine konulması mümkündür.

Bütçe hazırlama rehberinde temsil ve tanıtma giderlerine hangi harcamaların kaydedileceğine ilişkin uzun bir liste söz konusudur. Bazıları aşağıdaki gibidir:

- Makam sahibi veya yetkili kıldığı amirlerin takdiri esas olmak suretiyle temsil ve ağırlamanın gerektirdiği her türlü giderler,
- Yabancı temsilciler ve konukların geleneklere ve davetin şümulüne göre ağırlama, konaklama ve bu işlerle ilgili hazırlıkların gerektirdiği giderlerle, verilecek ziyafet, hediye, çiçek, bahşiş, taşıma giderleri ve ziyafetlerin gerektirdiği giderler,
- Dışişlerinde, icabında yetkililerin eşleri tarafından, gelecek resmî yabancı konuklara verilecek ziyafet giderleri,
- Devlet ricalinin dış ülkelere götürecekleri ve gönderecekleri hediyelerle bunların yollanmasıyla ilgili giderler,
- Konukların ikametlerine ayrılacak köşk ve sarayların gerekli görülecek onarım, döşeme ve diğer giderleriyle yabancı konukların oturma ve ağırlanmasına ayrılacak yerlerin kira bedelleri,
- Yurdumuza çağrılmalarında yarar görülen yabancılarla yabancı basın, radyo ve televizyon organları heyet ve mensuplarının

yurtiçindeki ağırlama, konuklama ve gezi giderleriyle zaruri görüldüğü takdirde geliş ve dönüş bilet ücretleri,

– Makamın gerekli gördüğü temsil, ağırlama, hediye, tören giderleriyle yine temsil amaçlı olmak üzere spor faaliyetlerine, kısa süreli kongre, konferans ve seminer gibi toplantılara ilişkin karşılama, ağırlama ve organizasyon giderleri,
– Yurtdışından ülkemize davet edilen sanatçı ve toplulukların yol parası, konuklama, iaşe vb. giderleri,
– Yukarıda sayılanların dışında kalan temsil, tanıtma ve ağırlama giderleri bu bölüme kaydedilecektir.

Dolayısıyla "makamın" takdirine bağlı olarak her türlü harcamayı temsil ve ağırlama gideri olarak yapmanız mümkündür.

Tablo 35: Temsil ve Ağırlama Giderleri

Yılar	Temsil ve Tanıtma Giderleri (3.6.0.0) (1.000 TL)	Toplantı ve Organizasyon Giderleri (3.6.20.0) (1.000 TL)
2006	53.290	17.903
2007	55.631	22.777
2008	71.780	20.604
2009	99.211	20.578
2010	92.157	22.582
2011	234.542	32.635
2012	127.724	37.414
2013	158.153	43.561
2014	198.102	52.512
2015	450.349	59.036
2016	403.764	45.303
2017	265.194	64.061
2018	240.713	37.827
2019	203.377	40.384
2020	124.792	24.287
2021/10	143.699	25.315
Toplam	**2.922.478**	**566.779**

Kaynak: HMB

2006 yılından 2021 yılı Ekim ayı sonuna kadar olan dönemde temsil, ağırlama, tören, tanıtma ve benzeri nedenlerle yapılan harcama tutarı 3,5 milyar TL'ye ulaşmıştır. Harcama kriterleri esnek olan bu tür kalemler israfa, suistimale ve yolsuzluğa açık kalemlerdir.

Ayrıca yukarıdaki harcama tutarlarının merkezî yönetim bütçesinde yer alan temsil ve ağırlamayla ilgili harcamaları içerdiğini, mahallî idareler, KİT'ler, Sosyal Güvenlik Kurumu gibi kurumları kapsamadığını da belirtmek gerekir. Dolayısıyla temsil ve ağırlama için vergilerimizden yapılan harcamaların boyutu daha da büyüktür.

SOSYAL TESİSLERE NE KADAR HARCADIK?

"Obez Devlet'te düşük maaşlı memurun sosyal tesisi satılırken, lüks sosyal tesis yapımı hız kazanır."

Sosyal tesisler amacına uygun olarak kullanıldığında ve doğru kesime hitap ettiğinde dar gelirli kamu çalışanları için faydalı bir kamu uygulaması olarak görülebilir. Ancak, sosyal tesislerin kamudaki üst düzey yetkililere ilave lüks hizmetler sağlayacak şekle dönüşmesi, sosyal tesisleri Obez Devlet'i büyüten bir yeni alan haline getirmektedir.

"Haydi, kamuda tasarruf yapılsın!" denildiğinde tasarruf tedbirleri listesinin ön sıralarında yer alan sosyal tesisler konusunda da lojmanlarda olduğu gibi harcamaların artarak devam ettiği görülmektedir. Tasarruf yapıyoruz deyip satılan sosyal tesisler ise genellikle düşük maaşlı memurların yararlandığı tesisler olmaktadır.

Peki, sosyal tesisler için bütçeden ne kadar harcama yapıyoruz? 2021 yılının ilk 10 ayında sosyal tesis bakım, onarım, mefruşat alımı, inşa ve benzeri nedenlerle 118,8 milyon lira harcanmıştır.

Sosyal tesislere ilişkin yapılan harcama, türleri itibarıyla aşağıda sunulmuştur.

Tablo 36: Sosyal Tesis Giderleri

Yıllar	Sosyal Tesis Bakım ve Onarım Giderleri (3.8.3.01) (1.000 TL)	Sosyal Tesis Mefruşat Alımları (6.1.1.05) (1.000 TL)	Sosyal Tesis Yapımı (6.5.7.04) (1.000 TL)	Sosyal Tesis Büyük Onarım (6.7.7.04) (1.000 TL)	Toplam (1.000 TL)
2006	1.035	1.325	11.762	2.636	**16.758**
2007	4.078	1.223	15.548	1.307	**22.156**
2008	7.494	1.118	27.229	7.342	**43.183**
2009	9.960	2.474	24.686	2.014	**39.134**
2010	9.205	3.300	78.008	902	**91.415**
2011	11.635	4.718	169.616	4.564	**190.533**
2012	10.762	5.256	112.917	3.146	**132.081**
2013	10.168	6.250	68.047	1.633	**86.098**
2014	13.103	14.651	69.829	1.932	**99.515**
2015	17.277	11.099	41.459	5.446	**75.281**
2016	18.311	11.168	64.581	2.476	**96.536**
2017	21.284	11.263	51.137	7.987	**91.671**
2018	27.942	22.085	129.353	7.589	**186.969**
2019	63.108	23.810	99.153	4.073	**190.144**
2020	28.544	26.518	40.524	12.034	**107.620**
2021/10	25.276	11.038	75.248	7.210	**118.772**
Toplam	279.182	157.296	1.079.097	72.291	**1.587.866**

Kaynak: HMB

Sosyal tesisler için merkezî yönetim bütçesinden yapılan harcamaların, tasarruf önlem beyanlarına rağmen, artmakta olduğu görülmektedir.

Meclis Sosyal Tesisleri başta olmak üzere tüm sosyal tesislerin kendi gelirlerinin kendi giderlerini karşılayacak şekilde fiyat politikası uygulaması gerekir. Sadece belli bir kesimin faydalandığı sosyal tesisler için tüm halkın ödediği vergilerden aktarma yapılarak bu belli kesimlere imtiyaz sağlanmamalıdır. Sosyal tesisler, devletin obezleşme unsuru haline getirilmemelidir.

İNŞAAT İŞLERİ OBEZ DEVLET'İN İŞTAHINI AÇAR

"Kamunun mega projeleri, mega rantlar yaratır."

Obez Devlet; inşaatı, betonu çok sever. Kalıcı kazanımlar yerine günü kurtarmak isterseniz her yeri şantiyeye çevirirsiniz. Plansız, programsız ve öngörüsüz bir şekilde hem de.

İnşaat kısa vadede işsizliği azaltır. Mikro alanda tökezleyenler, yapısal reformlarda başarısız olanlar bu başarısızlıklarını "yapı" ile "beton" ile kapatmaya çalışır. Normal, sıradan betonlaşmayı getiren inşaatlar az gelirse mega projeler ortaya atılır. Böylece devletin inanılmaz ve tedavisi neredeyse mümkün olamayacak şekilde obezleşeceği alanlar yaratılır.

Plansız, programsız, genel gelişme alanları ile uyumsuz, paydaşların kararlarını hiçe sayan türde mega projeler; mega imar rantları, mega kamu ihaleleri, çok sayıda müteahhit, müteahhidin taşeronu, taşeronun taşeronu anlamına gelir. Bunların hepsi devasa rantlar yaratır ve yandaşlara, birilerine kamusal kaynak aktarma imkânını artırır. Bu nedenle inşaat işleri, hele devasa nitelikte olanlar, mega, süper olanlar Obez Devlet'in iştihını kabartır, ağzını sulandırır.

Oysa günümüzde artık kalkınmanın esas sürükleyicisi binalar, beton yığınları, yeraltı kaynakları ve fiziksel sermaye değil; "insani gelişme ve yetkinleşme", "bilim, teknoloji ve yenilikçilik" ve "siyasal, ekonomik, toplumsal kurumlar ve kurallar" gibi maddi olmayan sermaye unsurlarıdır.

Devletin Bina Aşkı Bitmiyor

Şu andaki Cumhurbaşkanlığı Külliyesinin inşaatına başlandığında, Başbakanlık birimlerinin bir merkezde toplanması, pek çoğu ek hizmet binalarında kirada hizmet veren birimleri bu durumdan kurtarma amacıyla kamuoyuna lanse edilmişti. Ancak, gelinen süreçte binlerce odalı Külliyeye rağmen kamu kurumlarının, bırakın kiradaki binaları boşaltmayı, yeni binalar kiraladıkları, yeni hizmet binası inşaatlarının devam ettiği, bunun için kamulaştırmaların bütün hızıyla ve artarak sürdürüldüğü aşağıdaki verilerden açıkça görülmektedir.

Tablo 37: Hizmet Binası İçin Yapılan Harcamalar

Yıllar	Hizmet Binası Kiralama Giderleri (3.4.50.5)	Hizmet Binası İçin Arsa Alım ve Kamulaştırma Giderleri (6.4.20.1) (1.000 TL)	Hizmet Binası İçin Alım ve Kamulaştırma Giderleri (6.4.30.1) (1.000 TL)	Bina Kiralaması Giderleri (6.5.60.5) (1.000 TL)	Hizmet Binası Yapım Giderleri (6.5.70.1) (1.000 TL)
2006	75.286	15.726	51.395	307	1.777.683
2007	91.533	17.515	6.526	120	1.703.280
2008	94.553	931.644	30.287	291	1.810.353
2009	166.059	979.429	214.335	1.130	1.809.117
2010	201.714	265.571	93.374	250	2.347.036
2011	215.386	293.708	121.784	152	2.666.856
2012	235.423	115.763	175.599	95	3.308.941
2013	278.994	285.380	61.991	7.230	6.469.302
2014	357.580	489.602	19.185	5.796	8.026.143
2015	539.526	256.565	190.132	4.612	9.225.819
2016	728.431	152.599	134.888	1.101	9.157.551
2017	931.763	184.091	167.635	318.417	9.193.831
2018	1.273.181	333.353	78.502	848.412	13.753.948
2019	737.715	604.162	172.160	1.947.975	14.237.281
2020	614.107	122.806	73.257	4.595.008	12.133.673
2021/10	498.280	375.276	138.480	8.970.754	8.173.040
Toplam	**7.039.531**	**5.423.190**	**1.729.530**	**16.701.650**	**105.793.854**

Kaynak: HMB verileri

Yukarıda sadece bina inşaatına ilişkin verilere yer verdik. Diğer inşaat işlerini ve büyüklüğünü, hayal gücünüz yeterse, tahayyül etmeyi size bırakıyorum.

YOLSUZLUK OBEZ DEVLET'İ BÜYÜTÜR

"Çalıyorlar ama çalışıyorlar zihniyetinden; çalışıyorlar, çalmıyorlar, çaldırmıyorlar zihniyetine dönüşmemiz gerek."

Kamuda ve özel sektörde yolsuzluk pek çok kötülüğün, kokuşmuşluğun temelidir. Kurum ve kurallardaki zayıflama, denetim mekanizmalarının etkinsizleşmesi, yetkilerin tek elde toplanması yolsuzluk riskini artıran unsurların başta gelenleridir.

Kamuda yolsuzluk, devletin obezleşmesinde, hantallaşmasında, devlet kaynaklarının haksız ve hukuksuz bir şekilde özel amaçlarla kullanılmasında en büyük etkenlerden birisidir.

Devlet niteliği gereği, devasa büyüklükteki kaynağı toplar ve bunu dağıtır. Kurallar koyar, bunun uygulamasını denetler. İzinler, ruhsatlar, imtiyazlar verir. Destekler, teşvikler sunar. İmar düzenlemesi yapar. Devlet erkinin sahip olduğu para toplama ve harcama yetkisi ile izin, ruhsat, teşvik ve benzeri politikaları kurallara bağlanmaz ise kişiler bu yetkileri kendi çıkarları için kullanma eğilimine girerler.

Devletin toplumsal ve ekonomik hayattaki bu büyüklüğü doğal olarak kamu kaynaklarını kendi veya yakınlarının çıkarları için kullanmasına yol açmaktadır. Yolsuzluk da tam bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Yolsuzluk; Dünya Bankası tarafından "kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması" olarak tanımlanmıştır. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nde, "emanet edilmiş olan yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü

kötüye kullanımı" şeklinde tanımlanmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütünün tanımında ise yolsuzluk, "emanet edilen yetkinin özel çıkar için suistimal edilmesi" şeklindedir.

Yukarıdaki tanımlarda yolsuzluğun sadece kamu odaklı değil, özel kesimi de kapsayacak şekilde algılanmaya başladığı görülmektedir. Ancak günümüzde en büyük yolsuzluk olayları kamuda karşımıza çıkmaktadır. Bunda; kamu kuruluşlarının kaynak toplama, izin ve ruhsat verme, harcama yapma imkânlarıyla rant kaynağı olarak görülmesi önemli bir etkendir.

Ülkemizde kamu sektöründe yolsuzluk potansiyeli yüksek olan alanlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kazanç potansiyeli yüksek büyük hacimli ve çaplı kamu ihaleleri,
- Kamu bankaları üzerinden uygun koşullu kredi sağlanması veya şartları sağlamayanlara kredi sağlanması,
- Ruhsat ve izinler,
- İmar düzenlemeleri,
- Özelleştirmeler,
- Alım garantili ihaleler,
- Fiyat ve kâr oranlarının devlet tarafından belirlendiği alanlar (elektrik, doğalgaz ve benzeri),
- İthalat kotaları,
- Devlet teşvikleri ve destekleri,
- İadeler,
- Kamu mallarının tahsisi.

Yolsuzlukların bir kısmının ceza sistemimizde doğrudan cezai yaptırıma bağlandığını görüyoruz. Bunlar, rüşvet, zimmet, irtikap, kara paranın aklanması, içeriden öğrenenlerin ticareti, dolandırıcılık, emniyeti suistimal gibi fiillerdir.

Bazı eylemler ise kamunun zararına yol açmasına, devletin obezleşmesine neden olmasına rağmen doğrudan ceza yaptırımına bağlanmamıştır. Bunlar; lobicilik, rant kollama, nepotizm (akraba ve aile üyelerini kayırma), kayırmacılık, oy ticareti, patronaj, kronizm (tanıdık, eş-dost kayırmacılığı), aşırı partizanlık, siyasi kayırmacılık, gönül yapma türü eylemlerdir.

Yolsuzlukla mücadelede en önemli engellerden birisi yolsuzluk yapanların benimsediği aşağıdaki üç temel yaklaşımdır.

– Ya otobüse bin (rüşvet çarkına gir ve payını al),
– Ya kenarda koş (çarka dahil olmayabilirsin ama işime de karışma),
– Ama kesinlikle önümde durma (gördüklerini ve duyduklarını rapor etme, yoksa otobüs çarpar, yaralanabilir veya ölebilirsin).

Uzun yıllar aynı partinin iktidarda olması iktidar sahiplerinde ve bürokratlarında *"İlelebet iktidardayız. Kimse bizi denetlemeyecek"* hissi oluşturur. Bu ise politikada tercih hatalarının yapılmasına, siyasi ve bürokratik yozlaşmaya, yolsuzluk olaylarına kapı aralamaktadır.

Devleti soymanın adi hırsızlığa göre daha kolay, daha verimli ve daha düşük maliyetli olması düşündürücüdür.

Kamu Kaynağını Peşkeş Çekme Hakkında Tarihten Not: "Verdiysem Ben Verdim..."

AKP Bartın Milletvekili Köksal Toptan, hayatını anlattığı kitabında, yakın tarihimizin bilinmeyen olaylarına ışık tutuyor. Toptan'ın, Hasan Yılmaz tarafından kaleme alınan kitabının geliri özürlülerin eğitimine harcanacak. Kitapta Toptan'ın Millî Eğitim Bakanlığı sırasında kamuoyunda büyük yankı uyandıran ve kendisini istifanın eşiğine getiren İLKSAN skandalıyla ilgili bazı gerçekler ilk kez dile getiriliyor.

"Tercüman gazetesinin patronu Kemal Ilıcak mali sorunlarla boğuşuyordu. Ilıcak'ın İstanbul'da Ömerli Barajı yakınında büyük bir arsası vardı ve bir türlü müşteri bulamamıştı. Yakın dostu Süleyman Demirel'in Başbakan olması, onun için umut kapısı oldu. İlkokul Öğretmenleri Yardımlaşma Sandığı olarak kurulan İLKSAN arsayı satın alırsa, Kemal Ilıcak büyük ölçüde maddi sıkıntıdan kurtulacaktı, konuyu Demirel'e açtı, o da dönemin Millî Eğitim Bakanı Köksal Toptan'a iletti. Toptan, İLKSAN'ın kendine doğrudan bağlı bir kurum olmaması, talimat verme yetkisi bulunmaması, kurumun bu arsayı alacak parasının da olmaması nedeniyle konunun üzerinde durmak istemedi.

İLKSAN yönetimi, Ilıcak'a ait arsayı satın almak için Ba-

kan Toptan'dan para istemeye geldi. Ilıcak bu ziyaret sırasında Toptan'ı arayarak yardımcı olmasını istedi. Toptan, 'Rahmetli Kemal Ilıcak'a, bu Fon'un kanununu da göstererek, bundan para aktarmanın imkânsız olduğunu söyledim. Konuya Demirel müdahil oldu. Ona da aynı şeyleri söyledim,' diyor kitapta.

Bu süreç, kitapta şöyle anlatıldı:

"1992 sonlarında 1993 bütçesi için Plan Bütçe Komisyonunda Millî Eğitim Bakanlığı bütçesinin görüşüldüğü gün, o zamanki Maliye Müsteşarı bana gelerek, 'Sizin bütçeye İLKSAN'a yardım olarak bir miktar para kayacağız' dedi. Ben de kesinlikle böyle bir şeye izin vermeyeceğimi, buna muhalefet edeceğimi söyledim. Bütçe Kanunu çıktı. 1993 Ocak ayı sonu veya Şubat ayının başlarıydı, önüme bir yazı geldi. Yazıda bütçede İLKSAN'a ayrılan 50 milyar liranın, kullandırılmak üzere Millî Eğitim Bakanlığına ayrıldığı yazıyordu. Şaşırdım. Araştırdım. Maliye Bakanı ile konuştum. Meğer bizim bütçeye konulmayan para, Maliye Bakanlığının bütçesine konulmuş. 'Ben parayı ödemem' dedim. Çünkü, bu biçimi doğru bulmadım. İçime sindiremedim. Belki de yolsuzluk kuşkusu vardı."

Ilıcak'a verdiği sözü tutan Demirel'in, o günlerde "Verdiysem ben verdim" resti kitapta şöyle anlatılıyor: "Bir gece vakti Meclisten Cavit Çağlar ile çıkıyoruz. 'ANAP'lılar fıs fıs bir şey konuşuyorlar. Arsa mı almışsınız, bir şey yapmışsınız. Onu Meclise getireceklermiş' dedi. Bakanlığa geldim. Arkadaşlara soruyorum, onlar da bilmiyor. Aklıma İLKSAN hiç gelmiyor. Ertesi gün Hürriyet gazetesinde 'İLKSAN Skandalı' diye boydan boya haber yayımlandı. Olayın ne olduğunu öğrendim. Sanırım Sayın Demirel açısından, o olaydan sonra aramızda soğukluk ortaya çıktı. Demirel'in 'Verdiysem ben verdim' sözünün yorumu, 'Kimseye hesap vermeye mecbur değilim' gibi yapıldı. Oysa tüm sorumluluğu kendi üzerine alma düşüncesi vardı."[1]

1 *Hürriyet*, 31.10.2004, https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/demirel-verdimse-ben-verdim-dedi-aramiza-sogukluk-girdi-269092

SİYASİ PARTİLERE HAZİNE YARDIMI

"Çaylar şirketten..."

Demokratik siyasi rekabetin olmazsa olmazı fırsat eşitliğinin sağlanması için siyasetin finansmanının düzenlenmesi önemli ve gereklidir. Türkiye'de sınırlı sayıda siyasi partiye her yıl Hazineden yüz milyonlarca lira kaynak aktarılmaktadır. Dolayısıyla üye olun ya da olmayın ödediğiniz vergilerle sınırlı sayıda partiyi finanse ediyorsunuz.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu Ek Madde 1 uyarınca siyasi partilere Hazine yardımı yapılmaktadır. Siyasi partilere devlet yardımının oran ve usulü aşağıdaki gibidir:

– Yüksek Seçim Kurulunca son milletvekili genel seçimlerine katılma hakkı tanınan ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 33. maddesindeki genel barajı aşmış bulunan siyasi partilere her yıl Hazineden ödenmek üzere o yılki genel bütçe gelirleri "(B) Cetveli" toplamının beş binde ikisi oranında ödenek mali yıl için konur.

Bu ödenek, yukarıdaki fıkra gereğince Devlet yardımı yapılacak siyasi partiler arasında, bu partilerin genel seçim sonrasında Yüksek Seçim Kurulunca ilan edilen toplam geçerli oy sayılarıyla orantılı bölüştürülmek suretiyle her yıl ödenir. Bu ödemelerin o yılki genel bütçe kanununun yürürlüğe girmesini takiben on gün içinde tamamlanması zorunludur.

Bu madde uyarınca yapılacak yardımlar sadece parti ihtiyaçları ve parti çalışmalarında kullanılır.

Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların %3'ünden

fazlasını alan siyasi partilere de Devlet yardımı yapılır. Bu yardım en az Devlet yardımı alan siyasi partinin ikinci fıkra gereğince almış olduğu yardım ve genel seçimlerde aldığı toplam geçerli oy esas alınarak kazandığı oy ile orantılı olarak yapılır. Bu fıkra uyarınca yapılacak yardım bir milyon Türk lirasından az olamaz. Bunun için her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.

Yukarıdaki fıkralarda öngörülen yardım miktarları; bu yardımdan faydalanabilecek siyasi partilere, milletvekili genel seçiminin yapılacağı yıl üç katı, mahallî idareler genel seçim yılı için iki katı olarak ödenir. Her iki seçim aynı yıl içerisinde yapıldığında bu ödemenin miktarı üç katı geçemez. Bu fıkra gereğince yapılacak katlı ödemeler, Yüksek Seçim Kurulunun seçim takvimine dair kararının ilanını izleyen 10 gün içinde yapılır.

Tablo 38: Siyasi Partilere Hazineden Yapılan Yardım Tutarları

Yıllar	**Siyasi Partilere Hazine Yardımı**	
	(1.000 TL)	**(1.000 $)**
2006	101.035	70.648
2007	324.755	249.696
2008	80.159	62.043
2009	195.378	126.378
2010	92.494	61.691
2011	327.301	196.126
2012	129.154	72.103
2013	145.184	76.414
2014	315.708	144.402
2015	531.104	195.394
2016	206.139	68.278
2017	234.682	64.382
2018	821.286	170.743
2019	772.355	136.293
2020	419.418	59.882
2021	481.641	58.280
Toplam	**5.177.793**	**1.812.750**

Kaynak: HMB

2006-2021 döneminde siyasi partilere 5 milyar 178 milyon lira devlet yardımı yapılmıştır. Dolar bazında bu yardımların toplamı 1 milyar 813 milyon dolardır.

Kasım 2021 itibarıyla Yargıtay kayıtlarına göre Türkiye'de faal olan parti sayısı 123'tür. 2021 yılında Devlet yardımı alan parti sayısı ise sadece 5 olup, bu partilerin Hazineden, başka bir deyişle vergilerimizden aldıkları paylar aşağıdaki gibidir:

– Adalet ve Kalkınma Partisi:	209,3 milyon TL,
– Cumhuriyet Halk Partisi:	111,4 milyon TL,
– Halkların Demokratik Partisi:	57,6 Milyon TL,
– Milliyetçi Hareket Partisi:	54,6 milyon TL,
– İyi Parti:	49 milyon TL

Türkiye'de sınırlı sayıda parti kamu kaynaklarından önemli miktarda pay almaktadır. Devletten pay alan partiler, üyelerinden aidat alma yoluna gitmemekte, toplam gelirleri içinde Hazineden alınan payın tutarı %90'ları geçmektedir. Bu işe, parti üyeliği ile parti ilişkisini gevşetmektedir.

Ayrıca, Hazineden partilere pay dağıtımının sınırlı sayıda partiye yapılması partiler arasındaki rekabet eşitliğini bozmakta, küçük partilerin gelişmesine engel teşkil etmektedir. Hazineden yüksek pay alan partiler aldıkları payları repoda, faizde, dolarda, avroda değerlendirirken küçük partiler parti merkez ve il bina giderlerinin ödenmesi için üyelerinin kapısını çalıp durmaktadırlar.

Dünya örneklerinde partilere devlet yardımlarında farklı usuller kullanılmaktadır.[1]

Fransa'da Hazine yardımı 1988'den sonra başlamıştır ve Hazinenin dağıttığı yardımın yarısı oy oranlarına göre, diğer yarısı oran gözetilmeksizin tüm partilere dağıtılmaktadır. Bu durum parti kurmayı teşvik ettiği için Fransa'da eleştiri konusu olmayı sürdürmektedir.

İsveç'te en az %2,6 oy ya da Mecliste bir sandalye sahibi olmak şartıyla partilere Hazine yardımı yapılabilmektedir.

İtalya'da 1993'te yapılan referandumla halk, partilere Hazine

---

1 Atakan Hatipoğlu, "Siyasi Partilere Hazine Yardımı: Sosyolojik Bir Değerlendirme", İ.Ü. SBF Dergisi, No:41 (Ekim 2009), s. 239.

yardımı yapılmasına karşı oy kullanmış ve uygulamayı yürürlükten kaldırtmıştır. Ama politikacılar 1997'de yeniden kanun çıkartarak partilere Hazine yardımını yürürlüğe sokmuşlardır.

Avusturya'da %1'den fazla oy alan tüm partiler Hazine yardımı almaya hak kazanmaktadırlar.

İspanya'da yardım için gereken alt sınır Mecliste bir sandalyeye sahip olmak, Yunanistan'da ise seçimlerde %3 oy almış olmaktır.

Türkiye'de sınırlı sayıda siyasi partinin vergilerimizle finansa edilmesi uygulamasına son verilmesi veya finansman tutarının azaltılması gerektiğini düşünüyorum. Böylece her yıl üyesi olduğu partiye belli miktar aidat ödeme yükümlülüğünü yerine getiren gerçek parti üyesi sayısı görülebilir. Mevcut durumda kişiler herhangi bir külfete girmeden parti üyesi olmakta, özellikle iktidar partisi üyesi olarak kamunun nimetlerine daha kolay erişme imkânı elde edebilmektedir. Oysa yıllık aidat yükümlülüğünü yerine getirmeyenlerinin üyeliğinin silindiği bir sistem söz konusu olsa, partilerin üye sayısında dramatik düşüşlerin yaşanacağı bir gerçektir. Partiyi, partinin üyesi finanse etmelidir. Sınırlı sayıdaki partiye yüz milyonlarca lira vergimizin aktarılması kabul edilebilir bir durum olmayıp devletin obezleşmesine de neden olmaktadır. **Ki zaten vatandaşların memleket hizmetleri için ödediği vergiler herhangi bir siyasi partiye veyahut o siyasi partinin genel başkanına ödenen üyelik aidatı değildir.**

OBEZ DEVLET'TE YOKSULLAŞTIRAN BÜYÜME

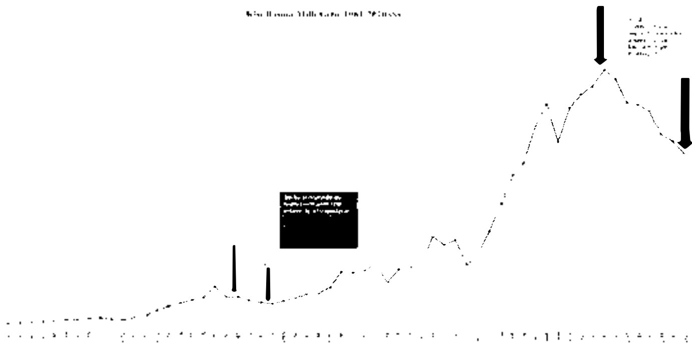
"Ancak Obez Devlet'te büyürken yoksullaşırsınız."

Yoksullaştıran Büyüme tezi, Hindistanlı iktisatçı Jagdish Bhagwati tarafından ortaya atılmıştır. Bhagwati, bazı hallerde büyümenin net bir biçimde refah düşüşüne yol açabileceğini ortaya koyan tezi ile ünlenmiştir. Sanırım Türkiye'de iktidar iktisat kitaplarında yer alan bu tezi hayata geçiren ilk iktidar olarak aynı zamanda tarihe geçiyor.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı sitesinde yer alan yıllıklandırılmış GSYH büyüme rakamlarına göre 2013 yılından bu yana, 2019 yılındaki çok küçük bir sapma hariç, her yıl büyümüşüz.

Peki, bu büyüme rakamı refahımızı artırdı mı? Yoksa halkımızı fakirleştirdi mi? Ya da toplumun seçilmiş, imtiyazlı, iktidarla bağı güçlü küçük bir kesiminin büyümesi pahasına, toplumun büyük bir kısmı fakirleşti mi?

Şekil 9: Kişi Başına Millî Gelir 1961-2020



Millî gelirimiz TL bazında büyümektedir. Ancak, reel anlamda refah artışının göstergesi olan dolar bazında kişi başına gelirimiz ise düşmektedir. Bunun anlamı, görünüşte genel ekonomi büyürken, insanımızın refah seviyesi düşüyor, daha açık bir ifade ile fakirleşiyoruz. Bu durum obez bir insanın hacim olarak vücut kütlesinin artmasına rağmen, hantallaşması, güçsüzleşmesine eş bir durumdur.

Tablo 39: Dolar Bazında Kişi Başına GSYH 1998-2020

Yıllar	**Yıl ortası nüfus (Bin)**	**Değer ($)**	**Değişim oranı (%)**
1998	62.464	4.445	-
1999	63.364	4.010	-9,8
2000	64.269	4.249	6,0
2001	65.166	3.108	-26,9
2002	66.003	3.608	16,1
2003	66.795	4.739	31,4
2004	67.599	6.021	27,0
2005	68.435	7.376	22,5
2006	69.295	7.971	8,1
2007	70.158	9.735	22,1
2008	71.052	11.018	13,2
2009	72.039	9.044	-17,9
2010	73.142	10.629	17,5
2011	74.224	11.289	6,2
2012	75.176	11.675	3,4
2013	76.148	12.582	7,8
2014	77.182	12.178	**-3,2**
2015	78.218	11.085	**-9,0**
2016	79.278	10.964	**-1,1**
2017	80.313	10.696	**-2,4**
2018(r)	81.407	9.793	**-8,4**
2019(r)	82.579	9.208	**-6,0**
2020(r)	83.385	8.597	**-6,6**

Kaynak: TÜİK

Türkiye'de kişi başına gelirde düşüşün yaşandığı pek çok yıl var. Ancak, pek çok durumda yüksek düşüşlerin ardından yüksek artışların olduğu ve düşüşlerin önemli ölçüde takip eden yıllarda telafi edildiği ve genel trendin yukarı yönlü olduğu görülmektedir.

Cumhuriyet tarihi boyunca arka arkaya yedi yıl boyunca kişi başına GSYH'nin düştüğü tek dönem 2014-2020 yıllarını kapsayan yedi yıllık dönem olmuştur. Daha önce sadece İkinci Dünya Savaşı yıllarında arka arkaya dört yıllık bir kişi başına gelir düşüşü yaşanmıştır. Dünya ekonomik buhran dönemi, 1980 Darbesi dönemlerinde bile kişi başına gelir düşüşleri en çok arka arkaya üç yıl sürmüştür.

Yukarıdaki verilere göre Türkiye'de 2014-2020 yıllarını kapsayan yedi yıllık dönemde kişi başına GSYH rakamında sürekli bir düşüş yaşanması dikkate değer bir durumdur. Yedi yıl boyunca sürekli olarak fakirleştik. Bir nevi fakirleşme döngüsüne, başka bir ifade ile kalıcı ve artan bir fakirleşme sürecine girdik.

Bütün bunlara ilaveten ülkenin genelinin dolar bazında geliri düşerken dar gelirlinin millî gelirden aldığı pay daha da azalmaktadır. Toplumun en düşük gelirli yüzde 20'lik kısmı toplam gelirin sadece %5,9'unu alırken, en zengin yüzde 20'lik kesimi %47,5'ini alıyor. Aradaki uçurum ortalama 8 kata ulaşmıştır. En fakir ile en zengin yüzde 10'luk dilimler arasındaki fark ise 14,6 kat olmuştur.

Siyasetin insan için olması gerektiği düsturu ile sürekli fakirleşme kabul edilemez bir durumdur. Kişi başına düşen GSYH ile genel ve ortalama anlamda sürekli fakirleşirken, küçülen gelir pastasından herkesin porsiyonu aynı oranda küçülmemektedir. Özellikle dar gelirlinin porsiyonları pastadaki genel küçülmenin de üzerinde gerçekleşmektedir. Bazıları ise pasta küçülmesine rağmen kendi porsiyonunu büyütebilmiştir.

UYUYAMAYAN İNSANLAR ÜLKESİ...

"Türkiye'de küçük bir azınlık çok yemekten, israftan, hazımsızlıktan uyumazken; büyük bir çoğunluk ise açlıktan, yarın kaygısından, ekmek kavgasından uyuyamıyor."

Obez Devlet'in en önemli yansımalarından birisi küçük bir azınlık hesapsız harcarken, büyük bir çoğunluğun yaşam mücadelesi vermesi ve sürekli mutsuzlaşmasıdır.

Siyasi partiler yapılan seçimlerde toplumun kendilerine verdikleri yetki ile iş başına gelirler. Toplumun bu yetkiyi devrederken en büyük beklentisi kendisini idare edeceklerin refahı, saadeti, huzuru, güvenliği artırması, kendilerini mutlu etmesidir.

Ancak, devlet obezleştikçe, devlet yönetiminde güç sahibi olanlar devlet imkânlarını kendileri, yakın ve yandaşları için kullanmaya başladıkça küçük bir azınlığın refahı artarken, büyük çoğunluğun refahı azalır, yaşam kalitesi düşer. Obez Devlet, mutsuz insanlar ordusuna her gün yenisinin katıldığı bir sisteme dönüşür.

Türkiye yaşam koşulları araştırmasında son dönemde mutsuzluğun kitlesel boyutta ve sürekli arttığı, TÜİK'in 2003 yılından bu yana yayımlandığı Yaşam Memnuniyeti Araştırması sonuçlarından açıkça görülmektedir.

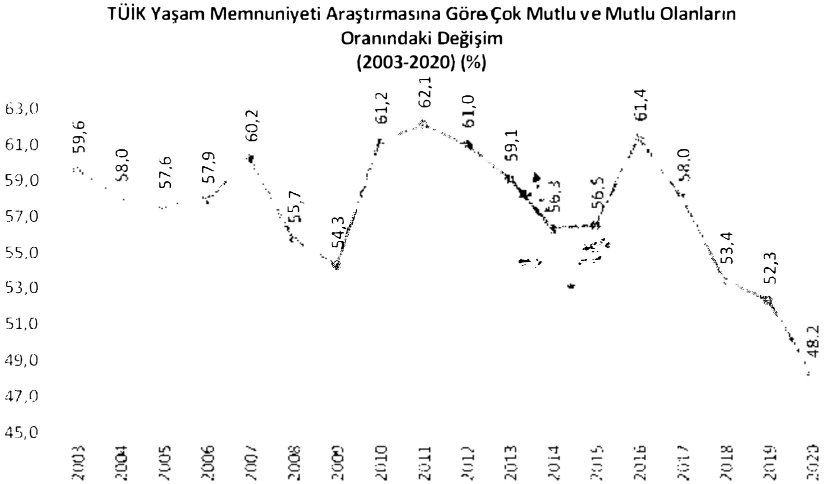
Yaşam Memnuniyeti Araştırması ile Türkiye'deki bireylerin öznel mutluluk algısı, sağlık, sosyal güvenlik, örgün eğitim, çalışma hayatı, gelir, kişisel güvenlik, adalet, ulaştırma hizmetleri, kişisel gelişim gibi temel yaşam alanlarındaki memnuniyetleri ölçülmekte ve

bunların zaman içindeki değişimi takip edilmektedir. **Dolayısıyla yaşam memnuniyeti verileri, iktidarın politika ve uygulamalarının sonuçları ile doğrudan ilgilidir. Halkın yaşam memnuniyetindeki gelişmeler, ödediğimiz vergilerin doğru alanlara harcanıp harcanmadığının önemli bir göstergesidir.**

Aşağıdaki tabloya göre "Çok Mutlu" ve "Mutlu" olduğunu beyan eden 18 ve üzeri yaştaki bireylerin oranı, 2003 yılında %59,6 iken 2020 yılında %48,2'ye düşmüştür. Toplumun yaşam memnuniyetinin 2016 yılından itibaren belirgin ve dramatik bir şekilde düşüş gösterdiği ve bu düşüş trendinin de kalıcı hale geldiği görülmektedir.

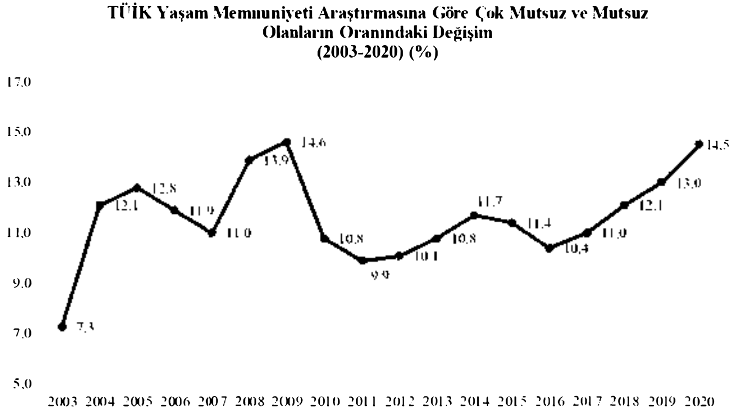
Toplumdaki "Çok Mutlu" ve "Mutlu" sayıları azalırken, "Mutsuz" ve "Çok Mutsuz" sayıları artmıştır.

Şekil 10: 18 Yaş ve Üzeri Yaştaki Bireylerden Çok Mutlu ve Mutlu Olduğunu Belirtenlerin Oranındaki Değişim



Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Araştırması 2020

Şekil 11: 18 Yaş ve Üzeri Yaştaki Bireylerden Mutsuz ve Çok Mutsuz Olduğunu Belirtenlerin Oranındaki Değişim



Kaynak: TÜİK Yaşam Memnuniyeti Araştırması 2020

Yukarıdaki tabloya göre "Mutsuz" ve "Çok Mutsuz" olduğunu beyan eden 18 ve üzeri yaştaki bireylerin oranı, 2003 yılında sadece %7,3 iken 2020 yılında neredeyse %100 bir artışla %14,5'e ulaşmıştır. 2016 yılından itibaren uygulanan politikalar ile iktidar her yıl mutsuzlar ordusuna yenilerini eklemiştir. Obez Devlet'in mutsuz üyeleri...

VERGİ HARCAMALARI

"Vergi harcaması, siyasetçilerin sınırsız ve sorumsuz şekilde yapabileceği yegâne harcamadır."

Vergi harcamaları Obez Devlet'in en sinsi harcamasıdır. Diğer harcamalardan farklı olarak, kime, ne kadar, niçin ve nasıl harcandığı pek bilinmez. Bu nedenle de vergi harcamaları çok kolay yapılır. Birileri bir ibare değişikliği ile ödemesi gereken milyonlarca lira vergiyi on yıllarca ödemez. Klasik bütçe harcamalarında harcama yapabilmek için her yıl bütçe kanununa ödenek konulması gerekir. Oysa vergi harcamasına ilişkin düzenlemeyi kanunla yapar ve yıllarca uygularsınız. Bu yönüyle, Obez Devlet'te öncelikle incelenmesi gereken alanlardan biri de vergi harcamalarıdır.

Vergi Harcaması Nedir?

Vergi harcaması kavramı, en geniş anlamı ile; **standart vergi sisteminden her türlü sapmayı** ifade eder. Daha teknik anlamda vergi harcaması; bazı sosyal ve ekonomik amaçları gerçekleştirmek üzere vergi alınmaması yoluyla devlet için gelir kaybına sebep olan, bazı mükellefler veya mükellef olması gerekenler içinse tanıdığı ayrıcalıklı uygulamalar nedeniyle vergisel yükümlülük ve sorumlulukları azaltan veya ortadan kaldıran kanunlar düzenlemeler ve uygulamalar olarak tanımlanmaktadır.[1]

Bütçe hakkı ile yakından ilgili olan vergi harcaması; vatandaşın,

1 Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporu 2016, s. 5.

***"Kamu harcamaları nereye gidiyor?"* sorusunun yanında, vergi istisna, muafiyet, indirim ve benzeri uygulamaların hangi kesimin yararına yapıldığını da sormasına imkân vermektedir.** Bu nedenle, daha şeffaf, hesap verebilir ve demokratik toplum için gerekli bir müessesedir.

Vergi harcaması dünyada 1950'li yılların ikinci yarısında ortaya çıkan bir kavram olup ilk vergi harcaması raporu Almanya tarafından 1959 yılında hazırlanmıştır. Almanya'dan sonra ABD 1968, İspanya 1979, İngiltere 1979, Kanada 1997, Fransa 1980 ve Hollanda 1997 yıllarında vergi harcama raporları yayımlamaya başlamışlardır. Günümüzde OECD ülkelerinin tamamına yakınında vergi harcamaları raporu yayımlanmaktadır.[1] Bu bilgilere göre, Türkiye vergi harcaması uygulaması konusunda gecikmiş ülkelerden birisidir.

Vergi harcamaları, Türkiye'de 2000'li yıllarda gündeme gelmiştir. Bu çerçevede Maliye Bakanlığı bünyesinde, kapsam ve içerik açısından çok yetersiz de olsa, ilk vergi harcaması raporu 2001 yılında yayımlanmıştır.

Vergi harcaması kavramı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuatımızda yerini almıştır. Söz konusu kanunun 15. maddesinde vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirlerine merkezî yönetim bütçe kanununda yer verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu zorunluluk kapsamında nispeten daha ayrıntılı, bazı hesaplama ve tahminlere dayanan vergi harcamaları raporları yayımlanmaya başlamıştır. Bu, Türkiye açısından önemli bir adımdır. Ancak geliştirilmeye muhtaçtır.

Uygulamada vergi harcamaları genel olarak vergi muafiyet ve istisnaları, indirimler, mahsuplar, düşük vergi oranı ve vergi ertelemesinden oluşmaktadır.

Bir vergisel uygulamanın vergi harcaması olarak değerlendirilmesi için, belirli ekonomik ve sosyal amacın varlığı, bu amaçları gerçekleştirmek üzere kanunen veya kanunun verdiği yetki çerçevesinde tahsil edilmeyen bir verginin olması ve bunun sonucunda

---

1 Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporu 2016, s.9.

belirli mükelleflere veya mükellef gruplarına ayrıcalıklı uygulama niteliğinde olan vergi ödenmemesinin veya daha az vergi ödenmesinin sağlanması gerekmektedir.[1]

Klasik Kamu Harcaması ile Vergi Harcamasının Karşılaştırılması

Vergi harcamaları devletin ekonomik ve sosyal amaçlarının gerçekleşmesinde kamu harcamalarının alternatifini oluşturabilmektedir. Vergi harcamaları sayesinde politikacılar, kamu harcamalarını ve vergileri düşürerek programlarını uygulama imkânını elde etmektedirler.[2] Vergi harcamaları, nakit ve doğrudan bir teşvik sağlamak yerine, gelir ya da servet kaynakları üzerindeki vergi yükünü hafifletmek suretiyle dolaylı bir fayda sağlamaktadır.

Vergi harcamalarının kamu harcamalarına göre daha az görünür ve bilinir olması şeffaflık açısından önemli bir sorundur. Vergi harcamaları dolayısıyla bir taraftan vergi gelirleri azalırken, diğer taraftan örtülü olarak kamu harcamaları arttığından bu durum ***mali illüzyona*** neden olmaktadır. Vatandaşlar mali illüzyon nedeniyle, katlandıkları yükün farkına varamamaktadırlar. Bu açıdan, normal kamu harcamaları ile vergi harcamaları arasındaki farkların ortaya konulması önem taşımaktadır.

Tablo 40'ta görüldüğü üzere, vergi harcamaları pek çok açıdan normal kamu harcamalarına göre bazı handikapları bünyesinde barındırmaktadır. Suistimale açıklık, hesap verilebilirlik ve şeffaflıktan yoksunluk, bütçe hakkının kullanılmasına imkân vermemesi gibi yönleri ile önemli zayıflıkları bünyesinde barındırmaktadır.

---

1 Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporu 2016, s. 7.

2 Gül Kayalıdere ve Mastar Özcan, "Gelir Vergisi Açısından Vergi Harcamalarının Analizi: Türkiye ve Bazı OECD Ülke Örnekleri" Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Y.2012, C.17, S.1, s.341-366.

Tablo 40: Kamu Harcamaları İle Vergi Harcamalarının Karşılaştırılması

	KAMU HARCAMALARI	VERGİ HARCAMALARI
Yararlananlara, hak sahiplerine erişilebilirlik	Karmaşıktır, seçim yapmayı gerektirir.	Basittir. Otomatik şekilde gerçekleşir.
Yönetim maliyeti	Seçim ve dağıtım ihtiyacı nedeniyle ortalama bir maliyete sahiptir.	Muafiyetler için düşüktür. Genel ve kapsayıcı vergi harcamalarında karmaşıklık ve maliyet artar.
Muhtemel suistimaller	Harcamaların miktarı ve yapılacağı alan seçiminde keyfiyet söz konusu olabilir.	Vergiden kaçınma, kaçakçılık ve rant kollama için fırsat oluşturabilir.
Esneklik	Her yıl bütçe sürecinde düzenleme ve ödenek tahsisini gerektirir.	Yapılan kanuni düzenleme ile sürekli hale gelir. Bu hem istikrara hem de yeknesaklığa neden olur.
Bütçe hakkı	Kamu harcamaları için her yıl bütçe teklif ve ödenek tahsis süreçleri işler. Parlamento denetimi söz konusu olur. Bütçe hakkının uygulamasına daha fazla imkân verir.	Sadece ilgili kanuni düzenleme sırasında Meclis denetimi söz konusu olup, bütçe hakkı kapsamında her yıl etkin parlamento denetimi söz konusu olmaz. Bütçe hakkının uygulanması imkânı sınırlıdır.
Şeffaflık ve hesap verilebilirlik	Tüm kamu harcamaları her yıl parlamento denetiminden geçer. Harcama süreçleri için sıkı denetimler öngörülür.	Yapısı gereği hesap verilebilirliğe ve kontrole elverişli değildir.
Harcamaların kontrol edilebilirliği	Bütçe ödenek tahsisleri çerçevesinde harcamaların kontrolü mümkündür.	Ekonomik gelişme ve pek çok faktöre bağlı olarak vergi harcama miktarının kontrolü mümkün değildir.
Etkinlik	Kısmen de olsa fayda/maliyet analizleri ile etkin ölçümlerine imkân verir. Ancak özel kesimin dışlanması durumları nedeniyle etkinlik ölçümlerinde güçlükler yaşanabilir.	Etkinliği garanti edilemez. Vergi harcama alan ve tutarı muhatapları üzerinde beklenen davranışları ortaya çıkarmayabilir.
Eşitlik	Daha fazla kesime ulaşılması mümkündür. Bu açıdan kamu harcamaları ile daha fazla eşitlik sağlanabilir.	Sadece hedeflenen vergi mükellefleri yararlanabilir. Bazı vergi harcamaları çok dar bir kesime önemli mali imkânlar sağlayabilir.

Kaynak: Luiz Villela, Andrea Lemgruber, Michael Jorratt; "Tax Expenditure Budgets (Concepts and Challenges for Implementation), IBD Working Paper Series, No: IDB-WP-131, April 2010, s:12'den yararlanılmış olup, Tabloya "Bütçe Hakkı" satırı tarafımızdan eklenmiştir.

Her Yıl Ne Kadar Vergi Harcaması Yapılıyor?

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile vazgeçilen vergi gelirinin kamuoyuna açıklanması zorunluluğunun getirilmesindeki amaç; kamu maliyesinde şeffaflık ve hesap verilebilirliği artırmaktır.

Vergi harcamaları tahminlerinin, mali şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin arttırılması, vergi sistemi işleyişinin etkinliğinin ölçümlenmesi, kaynakların verimli ve adil paylaştırılmasının sağlanması, kamu mali yapısının güçlendirilmesi hedefleri göz önünde tutularak objektif kriterlere göre belirlenmesi ve yeterli ayrıntıları içermesi gerekir.

Ülkemizde de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 15'inci maddesiyle vergi harcamalarının her yıl bütçe kanununda yer alması hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, Türkiye'de vergi harcamaları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bütçe kanunlarına ekli cetvellerde düzenli olarak yer almaya başlamıştır. Ayrıca, vergi harcama raporları da yayımlanmaya başlamıştır. 2001 yılındaki dar kapsamlı vergi harcama raporu sonrası 2007, 2016, 2017 ve 2018 yıllarında vergi harcama raporları yayımlanmıştır.

Son yıllarda mali şeffaflık konusunda geriye gidişimizin bir göstergesi de 2018 yılından bu yana vergi harcama raporlarının yayımlanmamasıdır. Artık vergi harcama rakamlarını bütçe kanununda yer aldığı toplam üzerinde görebiliyoruz. Hangi vergi kaleminde, hangi kesime ne kadar vergi harcaması yapılmış bilemiyoruz. Metodolojiyi test edemiyoruz.

Peki, Türkiye olarak ne kadar vergi harcaması yapıyoruz? Aşağıda yıllar itibarıyla tahmin edilen vergi harcama rakamlarına yer verilmiştir.

Tablo 41'e göre vergi harcamalarında yıllar itibarıyla önemli bir artış yaşanmıştır. 2010 yılında 14,3 milyar TL olarak tahmin edilen vergi harcaması tutarı 2023 yılı için 286,7 olarak tahmin edilmiştir. 2023 yılı bütçe harcama tutarı 2010 yılına göre %1896 artışa tekabül etmektedir.

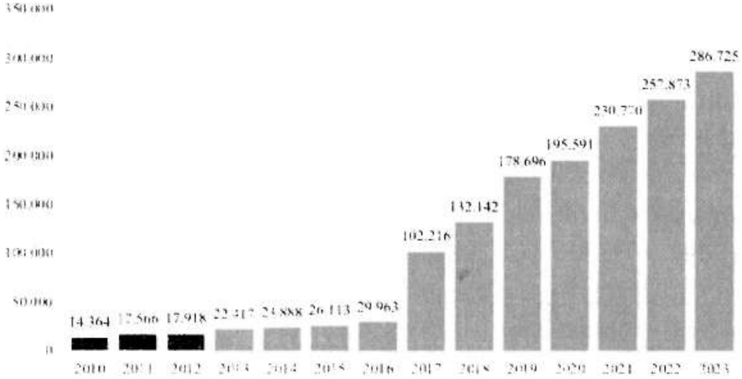
Tablo 41: Yıllar İtibarıyla Vergi Harcama Tahminleri

Yıllar	Gelir Vergisi Kanunu	Kurumlar Vergisi Kanunu	Katma Değer Vergisi Kanunu	Özel Tüketim Vergisi Kanunu	Diğer Kanunlar	Toplam
2010	9.158.728.870	2.850.639.295	803.037.484	244.942.779	1.306.317.174	**14.363.665.601**
2011	10.818.483.850	3.968.104.044	947.943.284	289.057.072	1.542.129.423	**17.565.717.673**
2012	12.714.760.086	2.156.117.728	896.579.106	339.419.712	1.810.861.709	**17.917.738.341**
2013	14.017.491.922	4.776.549.213	1.242.492.468	375.730.301	2.004.584.857	**22.416.848.762**
2014	16.314.789.884	4.313.189.286	1.246.855.828	410.059.028	1.603.518.213	**23.888.412.239**
2015	18.097.241.447	4.130.958.993	1.805.452.851	462.714.337	1.616.246.422	**26.112.614.049**
2016	20.493.744.275	4.448.174.768	2.280.479.951	525.112.861	2.215.125.093	**29.962.636.948**
2017	37.714.098.685	15.110.237.008	23.493.419.497	14.711.310.211	11.186.925.613	**102.215.991.015**
2018	54.249.756.561	17.654.341.086	32.820.811.634	18.862.690.711	8.554.280.931	**132.141.880.923**
2019	68.267.364.779	28.030.970.717	49.796.734.881	24.903.208.169	7.697.634.285	**178.695.912.831**
2020	76.917.255.308	40.164.909.866	49.275.433.250	22.561.657.217	6.671.557.091	**195.590.812.732**
2021	91.172.602.035	49.423.342.695	58.252.412.696	20.515.678.232	11.406.060.266	**230.770.095.925**
2022	101.820.530.738	55.249.191.563	65.119.001.115	22.933.993.836	12.750.566.317	**257.873.283.570**
2023	113.083.062.471	61.476.621.363	72.458.909.567	25.519.006.080	14.187.750.363	286.725.349.843

Kaynak: İlgili Yıl Bütçe Kanunları Ekli Cetveller.

Vergi harcamalarındaki artış kadar harcamanın ilgili olduğu Kanun açısından da değişim olmuştur. 2010 yılında toplam vergi harcamalarının %69,76'sı Gelir Vergisi Kanunu ile ilgili iken, 2021 yılında bu oran %39,51'e gerilemiştir. Buna karşılık 2010 yılında vergi harcamaları içinde %5,59 paya sahip olan KDV'ye ilişkin vergi harcamaları 2021 yılında %25,24'e yükselmiştir.

Şekil 12: Yıllar İtibarıyla Vergi Harcamaları



Kaynak: İlgili Yıl Bütçe Kanunları

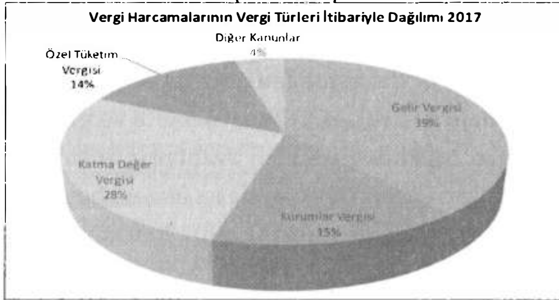
Yukarıdaki tabloya göre vergi harcama tahminleri her yıl önemli oranda artmaktadır. Vergi harcamalarındaki artış trendi vergi gelirlerindeki artış trendinin üzerindedir. Bütçe içinde %15-20'lere varan vergi harcamasının gereken ilgiyi görmemesi, denetlenmemesi, devletin vergi harcamaları yoluyla sinsi bir şekilde obezleşmesine etkide bulunmaktadır.

Vergi harcama hesaplama metodolojisi nedeniyle bazı harcamaların hesaplamada yer almadığı hususu da dikkate alındığında, vergi harcamaları konusunun ne denli önemli olduğu, ödenen vergiler kadar, vazgeçilen vergilerin de takip edilmesinin gereği ortaya konulmaktadır.

Vergi Türleri İtibarıyla Vergi Harcamaları

Aşağıdaki grafikte hangi vergi türünde ne kadar vergi harcaması yapıldığı görülmektedir. Vergi harcamasının en yoğun olduğu iki vergi türü sırasıyla gelir vergisi ve katma değer vergisidir.

Şekil 13: Vergi Harcamalarının Vergi Türleri İtibarıyla Yüzde Dağılımı (2017 Yılı)

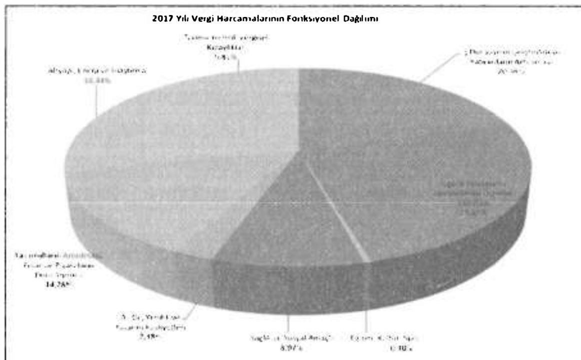


Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporları

Fonksiyonel Olarak Vergi Harcamaları

2018 yılında yayımlanan Vergi Harcamaları Raporu'nda vergi harcamaları fonksiyonel olarak da sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırmaya göre vergi harcamalarının fonksiyonlar itibarıyla oransal dağılımı aşağıdaki gibidir:

Şekil 14: Fonksiyonel Olarak Vergi Harcamaları



Kaynak: Vergi Harcamaları Raporu 2018.

Yukarıdaki verilere göre dikkat çeken önemli hususlardan birisi Ar-Ge ve yenilik için yapılan vergi harcamaları toplamının toplam vergi harcamaları içinde sadece %2,38'lik bir orana sahip olmasıdır. Ayrıca eğitim, kültür, spor ve sanat için yapılan vergi harcamaları binde 4 gibi çok küçük bir rakamdır. Bunun da yarıya yakını kamuoyunda da eleştiri konusu olan sporculara yönelik vergi harcamasıdır.

Faydalananlar Açısından Vergi Harcamaları

Vergi harcaması, devlet açısından gelir kaybı yoluyla yapılan harcamadır. Vergi indirimi, istisna ve muafiyet gibi vergi harcamalarından yararlananlar açısından ise mali avantajlar anlamına gelir. Bu açıdan, vergi harcamalarının analizinde en önemli boyutlardan birisi bu harcamaların hedeflediği kesim veya bu harcamalardan yararlananlardır.

Aşağıdaki tablo, 2018 Vergi Harcama Raporu'ndan alınmıştır. Raporda 2019 yılına ilişkin tahminlere de yer verilmiştir. Ancak 2018 Vergi Harcama Raporu sonrasında Maliye Bakanlığı bu raporları yayımlamamıştır. Bu nedenle elimizdeki en güncel verileri sunuyoruz.

Tablo 42: Yararlananlar Açısından Vergi Harcamaları (1.000 TL)

VERGİ HARCAMASINDAN FAYDALANANLAR	2017	2018	2019
Genç girişimcilerde kazanç istisnası	49.250	59.301	70.553
Gayrimenkul sermaye iradı istisnası	1.191.450	1.434.601	1.975.815
Kâr payı istisnası	3.606.000	4.341.912	5.165.786
Yeraltı işletmelerinde çalışanların ücretlerine ilişkin istisna	178.140	214.495	255.195
Uçuş ve dalış tazminatlarına ilişkin istisna	628.160	756.355	899.872
Yemek bedeli istisnası	1.850.000	2.227.548	2.650.223
Amatör sporcu ücretlerine ilişkin istisna	12.000	14.449	17.191
Hakemlere ödenen ücretlere ilişkin istisna	22.900	27.573	32.805
Engellilik indirimi	213.347	256.887	305.631
Asgari geçim indirimi	27.919.796	32.449.477	37.923.629
OYAK ve benzeri kesintilere ilişkin indirim	270.000	325.102	386.789
OYAK üyelerine aidat muafiyeti	70.600	85.008	101.138
OYAK için Kurumlar Vergisi muafiyeti (205 sayılı Kanun)	287.248	345.869	411.497

Bazı menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarının Geçici 67. madde kapsamında vergilendirilmesi	3.740.000	4.503.259	5.357.748
Sporculara yapılan ücret ödemelerinin vergilendirilmesi	221.600	266.824	317.454
Gemi siciline kayıtlı gemiler ve yatlar için kazanç istisnası (4490 sayılı Kanun md.12/1) (Gelir Vergisi mükelleflerine yönelik)	18.320	22.059	26.244
Gemilerde ve yatlarda çalışan personel için stopaj teşvik (4490 sayılı Kanun md. 12/6)	1.130.000	1.360.610	1.618.785
Gemi siciline kayıtlı gemiler ve yatlar için kazanç istisnası (Kurumlar Vergisi mükelleflerine yönelik)	489.240	589.085	700.863
Deniz, hava ve demiryolu taşıma araçlarının, yüzer tesis ve araçlarının teslimleri ve bu araçların tadil, onarım ve bakımlarına yönelik istisna (KDV 13/a)	586.354	706.354	839.983
Deniz ve hava taşıma araçlarına yönelik liman ve hava meydanlarındaki hizmetler (KDV 13/b)	3.285.466	3.955.964	4.706.604
Tarım ve hayvancılık sektörünün geliştirilmesi ve desteklenmesi KDV 13/ı	5.882.129	7.082.553	8.426.461
Yap işlet devret projesi kapsamında gerçekleşecek projeler KDV geç md. 29	1.672.093	2.013.334	2.395.362
Külçe altın külçe gümüş teslimleri ve sermaye piyasası araçları ile hurda ve atıkların teslimleri KDV 17/4-g	5.874.364	7.073.204	8.415.338
Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu kazanç istisnası	34.750	41.842	49.781
TOKİ (KVK 4/1-g)	794.591	956.751	1.138.294
Spor kulüplerine istisna	Veri temin edileme-miştir.	Veri temin edileme-miştir.	Veri temin edileme-miştir.
Yurtdışı inşaat, onarma, montaj ve teknik hizmetlerden sağlanan kazançlar (KVK 5/1-h)	898.939	1.082.394	1.287.777
Faiz indirimi (KVA 10/1-ı)	160.458	193.205	229.865
İndirimli Kurumlar Vergisi (KVK 32/A)	5.288.500	6.367.777	7.576.057
Engellilere yönelik araç alım istisnası ÖTV md.7-2	2.412.352	2.904.352	3.455.822
Havayolu taşımacılığında kullanılan yakıtların ÖTV tutarlarına ilişkin istisna ÖTV md 12	3.527.938	4.247.919	5.053.957
Denizyolu taşımacılığı istisnası ÖTV md 12	792.088	953.737	1.313.005

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporu, 2018.

Diğer Ülke Vergi Harcama Raporları

Yurtdışı vergi harcama raporlarında, vergi harcama türleri, rakamları yanında, vergi harcamalarının vergi sisteminde hangi amacı gerçekleştirmek için bulunduğu konusunda da ayrıntılı değerlendirme yapılmaktadır. Örneğin, vergi harcaması sosyal amaç, ekonomik amaç, negatif dışsallığı önleme, çevreci yaklaşım, yatırımları artırma ve benzeri kriterlere göre belirlenmekte ve rasyonalize edilmektedir. Bu konuda İrlanda vergi harcama raporlarına göz atılabilir.[1]

Amerika'da vergi harcamalarının miktarı, hangi kesimlere ve hangi alanlara yönelik olduğuna ilişkin kamuoyu ile paylaşılan veriler, vergi harcamalarının ne şekilde kamuoyu ile paylaşılması gerektiğine ilişkin iyi bir örnektir.[2] Söz konusu belgelerde, vergi harcamaların %88'inin bireylere yönelik olduğu; bireylere yönelik vergi harcamalarında tasarruf, sağlık ve konut sahibi olmaya yönelik olanların en büyük payı oluşturduğu görülmektedir.

---

1 http://www.budget.gov.ie/Budgets/2015/Documents/Tax_Expenditures_Oct14.pdf

2 https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/TaxFoundation-FF521.pdf

SONUÇ

Unutmamak gerekir ki, devleti obezleştiren en önemli etken liyakatsizliktir. Yönetimde söz sahibi olan "liyakatsiz muhterislerin" ülke ekonomisinde oluşturacağı tahribatı, emin olun hiçbir dış güç yapmaz, yapamaz. Tabii ki bu tahribatı en yoğun hissedecek gelir grupları da dar gelirliler, asgari ücretliler, işçiler ve emekçilerdir. 1923 yılından bu yana, yani Cumhuriyet'ten bu yana üst üste ilk kez yedi yıldır kişi başına gelirin düştüğü günlerden geçiyoruz. Ama her ne hikmetse en zengin %20'nin millî gelirden aldığı pay %46,3'ten %47,5'e çıkarken, diğer tüm gelir grupların millî gelirden kişi başı aldığı pay düşüş sarmalına girmiştir. Sürekli derinleşen fakirleşme, kişi başına azalan gelir, ama birilerinin porsiyonları büyümüştür. **İşte bu sistem, varsılı daha varsıl, yoksulu daha yoksul yapmak üzerine kurgulanmıştır. Ve bu sistem böyle devam ettiği sürece de; işçinin, emekçinin, dar gelirlinin payına yoksulluk, imtiyazlı sınıfın payına ise tüketemeyecekleri kadar varsıllık düşmeye devam edecektir.**

Her vatandaşın memleket hizmetleri için ödediği vergiler herhangi bir siyasi partiye veyahut o partinin yöneticisine ödenen üyelik aidatı değildir ve o şuurla harcanamaz. İşte bu zihniyet ve bu tutum devletin obezleşmesinin de, obezite sonucu ortaya çıkacak durumların da önünü açar. Kitabın genelinde belirttiğimiz üzere; devlet obez olursa yoksullukla mücadele edilemez, liyakatsizlik alır başını gider, üç beş maaşlı yöneticiler çoğalır, makam kollayıcıları kol gezer, istisnai memuriyet ile devlet kadroları şişirilir, kamu ihale sistemi delik deşik edilir, kamu kaynaklarıyla fonlanan

bağımlı medyalar oluşur, devlete göbekten bağlı "siz en iyisini bilirsiniz efendim"ci sivil toplum var olur, şeffaflık son bulur, hesap verilebilirlik kaybolur.

Bitmez! Obez Devlet; ülke ekonomisini tehdit eder, kalkınmanın önünde engel teşkil eder, gelir dağılımını öncelemediğinden toplumsal huzur ve barışın sürdürülebilir olmasına takoz olur, gençlerin umutlarına gem vurur, devlet aygıtını işlemez hale getirir. Ve Obez Devlet'e giden bu hastalıklı sürecin en önemli faktörü ise dogmatik düşüncelerle örülmüş, bilimden ve gerçeklerden uzak, yozlaşmış yönetimlerdir.

İşte bu Obez Devlet'ten kurtulup daha yetkin, etkin, işlevsel, çevik, atak bir devlet istiyorsak; güçlü parlamenter sistemi, etkin denetimi, siyasi ahlakı, bağımsız ve tarafsız yargıyı, hukukun üstünlüğünü, hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını, bağımsız ve etkin sivil toplumu, kişisel çıkardan ziyade toplumun çıkarlarını öncelemeyi, hesap verebilir bir yönetim anlayışını tesis ederek, vatandaşların devlete olan inanç ve güvenini yeniden inşa etmeliyiz.

Sonuç olarak, Obez Devlet'in yöneticileri şeffaflıkla terbiye edilmediği sürece yoksulluğun da, yolsuzluğun da, israfın da önüne geçilemeyecektir.

KAYNAKÇA

Alex Weingrod, *Patrons, Patronage, and Political Parties, Comparative Studies in Society and History,* Vol. 10, No. 4 (Jul., 1968).

Atakan Hatipoğlu, "Siyasi Partilere Hazine Yardımı: Sosyolojik Bir Değerlendirme", *İ.Ü. SBF Dergisi,* No:41 (Ekim 2009),

Bütçe Kanunları 2002-2021

Cahit Baltacı, "Arpalık", *TDV İslâm Ansiklopedisi*, https://islamansiklopedisi.org.tr/arpalik (17.09.2019).

Coşkun Can AKTAN, "Görünmez Ayak ve Milletlerin İsrafı: Rant Kollama", *Yasal Soygun Çıkar Grupları ve Rant Kollama,* İstanbul: Zaman Kitap.

Cumhurbaşkanlığı SBB, *Bütçe Hazırlama Rehberi 2021-2023.*

Doğan Akın, "Refahyol bir çürümenin koalisyonu olarak 28 Şubat'a direnemezdi..." https://t24.com.tr/yazarlar/dogan-akin/refahyol-bir-curumenin-koalisyonu-olarak-28-subata-direnemezdi,4844 (Erişim, 21.11.2021)

Emin Çölaşan, "Örtülü ödenek rezaletini unutmayalım", 22 Temmuz 1997, *Hürriyet* (hurriyet.com.tr) (Erişim, 21.11.2021)

Gül Kayalıdere ve Mastar Özcan, "Gelir Vergisi Açısından Vergi Harcamalarının Analizi: Türkiye ve Bazı OECD Ülke Örnekleri" *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y.2012, C.17, S.1, s.341-366.

Hürriyet, 31.10.2004, https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/demirel-verdimse-ben-verdim-dedi-aramiza-sogukluk-girdi-269092

http://arsiv.ntv.com.tr/news/94275.asp (Erişim, 20.11.2021)

http://www.budget.gov.ie/Budgets/2015/Documents/Tax_Expenditures_Oct14.pdf

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_pris_cap/default/table?lang=en

https://en.wikipedia.org/wiki/Black_budget (Erişim, 20.11.2021)

https://en.wikipedia.org/wiki/Black_budget (Erişim, 20.11.2021)

https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/TaxFoundation-FF521.pdf

https://sayistay.gov.tr/reports/download/3732-2020-yili-genel-uygunluk-bildirimi

https://www.prisonstudies.org/country/turkey

https://www.seffaflik.org/

https://www.sozcu.com.tr/2015/gundem/o-para-cerez-parasi-bile-degil-839952/ 23 Mayıs 2015

https://www.sozcu.com.tr/2020/ekonomi/binali-yildirimndan-zafer-havalimani-yorumu-yollari-bu-kadar-guzel-yapinca-6106068/

International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2019*, https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf

Kalkınma Bakanlığı, *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2018.

Mahfi Eğilmez, "Bütçe ve Beyaz Filler", *Kendime Yazılar,* http://www.mahfiegilmez.com/2019/05/butce-ve-beyaz-filler_19.html

Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporu 2016

Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporu 2017

Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporu 2018

Nizamettin Biber, "Sosyolojide Patronaj İlişkisi", *http://blog.milliyet.com.tr/sosyolojide-patronaj-iliskisi/Blog/?BlogNo=584508* (Erişim, 18.09.2019)

Öztin Akgüç, "Siyasal Patronaj Düzeni", *Cumhuriyet,* 17.02.2013, http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/404496/Siyasal_Patronaj_Duzeni.html. (Erişim, 18.09.2019)

Rebecca Menes, "The Effect of Patronage Politics on City Government in American Cities 1990-1910", *NBER Working Papers Series*, Working Paper 6975, https://www.nber.org/papers/w6975.pdf (Erişim, 18.09.2019).

Ronald N. Johnson, Gary D. Libecap, "Replacing Political Patronage with Merit: The Roles of the President and the Congress in the Origins of the Federal Civil Service System", *The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*, Editörler: Ronald N. Johnson and Gary D. Libecap, University of Chicago Press, 1994.

Sayıştay, 2020 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, 2021, Ankara.

Sayıştay, *Ankara Sincan Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu,* 2018, Ankara.

Sayıştay, Karayolları Genel Müdürlüğü 2020 Yılı Denetim Raporu, 2021.

Sayıştay, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, Eylül 2021.

TBMM, Yassıada yargılamalarının 1960/21 Esas Numaralı *"Örtülü Ödenek"* davasına ilişkin mahkeme tutanakları

Tuncay Özkan, *Parsadan Hikâyesi "Cumhuriyet Tarihinde Örtülü Ödenek Yolsuzlukları"*, AD Yayıncılık, 1996, İstanbul.

Turgay Berksoy, Mehmet Şahin ve Özge Uysal, "Kamusal Beyaz Filler ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları" *27. Maliye Sempozyumu.*

TÜİK, Ceza İnfaz Kurumu İstatistikleri

TÜİK, *Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2020*, Ankara, Haziran 2021.

Türk Dil Kurumu, *Güncel Türkçe Sözlük*, "Devlet"

TÜSİAD, *Yeni Bir Anlayışla Geleceği İnşa*, İstanbul, 2021.

World Bank, (2017-Half Year), *Global PPI Update,* 2017.

DİZİN

Bu kitap, "demokrasi üçlemesi" olarak düşündüğüm serinin ikinci kitabıdır. Üçlemenin birincisi olan *Kontrolsüz Güç*'te, neye, ne kadar vergi ödediğimizi, vergi sistemimizdeki çarpıklıkları, idareye kontrolsüz bir şekilde vergileme gücü veren ve bütçe hakkını işlevsiz kılan durumlara ve daha fazlasına yer vermiştim. Kitabın tüm yazım sürecinden çıkardığım temel sonuç şuydu: *"Bir ülkede vergi bilinci gelişmeden demokrasi bilinci gelişemez."*

Bu kitapta ise vergilerimizin nerelere, kimlere, ne kadar ve nasıl harcandığını rakamlarla ve uzun dönemi kapsayan verilerle ortaya koymaya çalıştım. Tüm bu çalışma sonucundaki veriler, bulgular, bilgiler, raporlar beni sevimsiz bir varlığa götürdü: "Obez Devlet"e.

Kontrolsüz Güç kitabımızda "devleti besleyenleri" görmüştünüz. *Obez Devlet*'te ise "devletten beslenenleri", başka bir deyişle devleti obezleştirenleri ve bununla ilgili uygulamaları göreceksiniz. Bu kitap, kamu harcamalarındaki israfa, usulsüzlüklere, öngörüsüzlüğe, plansızlığa, yolsuzluğa, rant kollama faaliyetlerine ve bazı durumlarda kamu kaynaklarının "ganimetçi" bir yaklaşım ile yağmalanmasına kadar giden uygulamalara dikkat çekiyor.



siakitap.com.tr
/sia_kitap
/siakitap
/siakitap



